

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

LA CONSTITUTION ESPAGNOLE
DE 1931
ET SES PRÉCÉDENTS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 6 mars 1933, à 14 heures

PAR

Armand PERDON

Président : M. GIDEL.

Suffragants : MM. DE LAPRADELLE.
BASDEVANT.

LES PRESSES MODERNES

IMPRIMERIE

45, Rue de Maubeuge, 45
PARIS

1933

LA CONSTITUTION ESPAGNOLE
DE 1931
ET SES PRÉCÉDENTS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547115_0015

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

LA CONSTITUTION ESPAGNOLE
DE 1931
ET SES PRÉCÉDENTS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 6 mars 1933, à 14 heures

PAR

Armand PERDON

Président : M. GIDEL.

Suffragants : MM. DE LAPRADELLE.
BASDEVANT.

LES PRESSES MODERNES
IMPRIMERIE

45, Rue de Maubeuge, 45
PARIS

1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA CONSTITUTION ESPAGNOLE

DE 1831

ET SES PRÉCÉDENTS

PREMIÈRE PARTIE

Histoire constitutionnelle de l'Espagne

CHAPITRE PREMIER

Histoire constitutionnelle jusqu'à 1876

§ 1^{er}. — LA CONSTITUTION DE 1812

La première constitution espagnole date de 1808 ; c'est la Constitution de Bayonne, destinée à servir de charte à l'Espagne des Bonapartes. On sait dans quelles circonstances Charles IV fut amené à abdiquer en faveur de « son ami, le grand Napoléon », en son nom et au nom de tous ses enfants (30 avril 1808), après que son fils Ferdinand VII eut renoncé à la couronne, recueillie à la suite de l'émeute d'Aranjuez.

Un mois après, une assemblée nationale espagnole, réunie à Bayonne, reconnaissait Joseph Bonaparte comme

roi d'Espagne, et le 6 juillet 1808, celui-ci promulguait la Constitution de Bayonne. Cette constitution était loin de ressembler à celles des démocraties modernes : elle divisait les Cortes en trois ordres, le clergé, la noblesse, le tiers-état ; elle était intolérante en matière religieuse, n'autorisant que le catholicisme. Le principal pouvoir de l'Etat était celui du roi, à la maison de qui la constitution consacrait de longs passages. Mais, enfin, elle limitait les pouvoirs du souverain : à côté des Cortes, il y avait un Sénat, chargé de veiller sur les libertés qu'accordait la constitution, à l'image du Sénat conservateur français, et un Conseil d'Etat, qui rédigerait les projets de lois et de règlements. Les Cortes elles-mêmes votaient le budget pour trois ans, et examinaient les comptes de l'Etat ; si elles étaient mécontentes d'un ministre, elles pouvaient envoyer au roi une députation pour exposer leurs doléances, qu'examinerait une commission de conseillers d'Etat et de Castille. La Constitution de Bayonne était donc un progrès, puisqu'elle supprimait l'absolutisme.

Mais une constitution, « amenée dans les fourgons de l'étranger », ne pouvait s'implanter en Espagne. En fait, Joseph I^{er} ne put jamais se faire reconnaître par l'unanimité de ses sujets, d'où la longue et sanglante guerre de l'Indépendance, qui empêcha le fonctionnement normal d'un régime constitutionnel.

Cependant, l'invasion française amena le succès des idées politiques nouvelles, issues de la Révolution française, idées qui se répandaient dans la péninsule déjà depuis quelques années.

En effet, la Junte Centrale, qui assumait le gouvernement, convoqua les Cortes, à Cadix restée libre (10 septembre 1810). L'institution des Cortes, Etats-

Généraux divisés en trois ordres comme dans l'ancienne France, avait été très florissante au Moyen Age, où les souverains étaient dans l'obligation de les convoquer et de les consulter pour les affaires les plus sérieuses : la guerre, les traités, les mariages royaux. Elles adressaient des pétitions au souverain, qui avait besoin de leur consentement pour lever des impôts. Elles présentaient des cahiers de doléances. Les députés aux Cortes recevaient un mandat impératif. Les Castillans rappelaient au besoin à leurs princes l'obligation qu'ils avaient de convoquer les Cortes. Mais, à partir de Charles-Quint, les rois d'Espagne avaient prêté de moins en moins d'attention aux Cortes : d'abord, les monarques de la maison d'Autriche dénaturèrent les élections, puis ils retirèrent leurs pouvoirs aux Cortes, faisant passer en 1665 le vote des impôts aux conseils communaux, apanages de l'aristocratie, et, sous les Bourbons, il n'y eut plus des Cortes que les souvenirs : Philippe V procéda de sa seule autorité à la réforme capitale qu'était l'introduction de la loi salique. Il fallut l'invasion française pour ressusciter cette antique institution, de même que la crise financière avait fait revivre les Etats Généraux en France.

Les Cortes refusèrent de reconnaître le roi Joseph, assumèrent le pouvoir au nom de Ferdinand VII, organisèrent la résistance contre les envahisseurs, entreprirent de modifier le gouvernement de l'Espagne, et c'est ce qui nous intéresse ici (septembre 1810-mars 1812).

Les Cortes, réunies à Cadix demeurée libre, établirent la liberté de la presse (1810), supprimèrent la vassalité, abolirent les droits seigneuriaux qui furent reportés à la Couronne ; en 1813, elles abolirent le Saint-Office, commençant ainsi l'œuvre de laïcisation de l'Etat qui devait se

poursuivre jusqu'à nos jours et dont nous verrons tant d'exemples dans la constitution de 1931. Une commission fut désignée par l'Assemblée pour rédiger un projet de constitution (1810) et, au cours de ses travaux, elle s'efforça de démontrer qu'elle n'innovait en rien, que ses projets pouvaient se retrouver dans les cahiers des anciennes Cortes, dans les vieilles lois espagnoles comme les *Partidas*, le *fuero juzgo*, le *fuero royal*, l'ordonnance d'Alcala, l'ordonnance royale, la Nouvelle Compilation. En réalité, la constitution de 1812 est inspirée par les idées françaises et n'est qu'une imitation de la constitution de 1791. Mais les efforts des constituants de 1812 se comprennent si l'on songe que les canons français menaçaient Cadix et que les conservateurs espagnols ne manquaient pas de leur reprocher l'origine de leurs théories.

La constitution du 19 mars 1812 a une importance considérable dans l'histoire constitutionnelle espagnole. Elle est restée l'idéal des libéraux pendant les années de réaction absolutiste, son influence s'est étendue à l'étranger : à Naples et au Piémont, après les révolutions de 1820, finalement vaincues par l'intervention autrichienne, et au Portugal, grâce à l'empereur du Brésil, père de la reine Marie, combattue par les absolutistes.

On lui a reproché de ne pas s'adapter suffisamment à la réalité politique espagnole, à cause de ses origines étrangères et de l'esprit dogmatique de ses auteurs, mais elle introduisit les idées modernes en Espagne, et, selon l'historien Toreno, « fit faire un grand pas en avant à la dignité du pays ». C'est une œuvre fort longue, divisée en dix titres, subdivisés en chapitres, comprenant au total 384 articles.

Elle établit la souveraineté nationale (titre 1^{er}), ce qui

n'était nullement traditionnel en Espagne, où les souverains étaient considérés comme propriétaires de leurs états. Elle introduit la séparation des pouvoirs, alors si admirée. Le roi et une Chambre unique, élue au système censitaire, forment le législatif, le roi assume l'exécutif, les tribunaux exercent le judiciaire. La constitution s'efforçait de régler en détail le fonctionnement du régime et de maintenir un certain équilibre entre les pouvoirs. Ainsi, pour empêcher un pouvoir excessif de la Chambre, sa session n'était que de trois mois par an, quatre si le roi ou les deux tiers des députés le demandaient. La Chambre se renouvelait tous les deux ans, et les réélections étaient interdites : évidemment, on évite par là que des hommes politiques ne prennent une trop grande influence ou ne fassent de la représentation aux Cortes une carrière, mais il est difficile de trouver trois cents députés compétents nouveaux tous les deux ans et on élimine les hommes qui se sont formés aux affaires. D'un autre côté, si le roi avait un veto suspensif, il ne pouvait le répéter que trois fois, et alors on passait outre ; enfin, une députation permanente de sept membres « censeurs du pouvoir royal (Capmany) », devait siéger dans l'intervalle des sessions et pouvait convoquer la Chambre en session extraordinaire.

On retrouve une institution analogue dans la constitution de 1931.

La constitution de 1812 introduisait donc les principes démocratiques dans le gouvernement de l'Espagne. La proclamation de la souveraineté nationale et le droit de passer outre au veto du souverain affaiblissaient le pouvoir monarchique.

Les législateurs de Cadix avaient sans doute une excellente opinion de leur œuvre, car ils interdisaient, au

titre IX, toute révision avant huit ans, et les députés devraient avoir pour cela un mandat spécial de leurs commettants.

Rien n'est plus fragile que de tels obstacles : Ferdinand VII, remonté enfin sur le trône de ses pères, abolit la constitution par le décret de Valence (4 mai 1814), et les soldats du général Eguia expulsèrent les députés du parlement.

§ 2. — LE RÈGNE DE FERDINAND VII

La période qui va de 1814 à 1820 fut une période de réaction. On peut la résumer en disant que ce qui avait été établi fut supprimé et que ce qui avait été supprimé fut rétabli. Les libéraux et les *afrancesados* furent pourchassés. Le roi gouverna assisté de ses ministres, qu'il révoquait selon les caprices de ses favoris de la *camarilla*, et de Conseils : Conseils de Castille, des Indes, des Finances, des Ordres, de la Guerre, dont les membres étaient nommés par le roi. L'Inquisition fut rétablie et le pouvoir ecclésiastique recouvra la main-mise sur la censure et l'état civil.

De nombreux mouvements révolutionnaires essayèrent de renverser l'absolutisme ; treize furent réprimés. Mais le quatorzième réussit : ce fut le soulèvement de Riego à Las Cabezas de San Juan ; près de Cadix, qui le détermina, et le 9 mars 1820, Ferdinand VII prêtait serment à la constitution de 1812.

Conformément à la constitution, des élections eurent lieu en juillet 1820. Les libéraux modérés obtinrent la majorité. Ces hommes n'avaient rien de révolutionnaires fanatiques :

on peut les comparer aux doctrinaires français de la même époque. Ils étaient désireux d'établir le régime représentatif en Espagne, de moderniser le gouvernement, mais aussi d'éviter tout conflit avec le roi et le clergé. Mais, bientôt, leur politique parut trop timide aux « exaltés », libéraux plus révolutionnaires. D'autre part, l'attitude du pouvoir exécutif empêcha le fonctionnement normal de la Constitution. Ferdinand VII, peu partisan d'une limitation quelconque de son autorité, encourageait secrètement les conspirateurs absolutistes.

Il en résultait un trouble profond dans le pays. Les sociétés politiques, nombreuses et actives, menaient d'ardentes campagnes, et exerçaient une grande influence sur la marche des affaires publiques. La politique des exaltés était défendue par la société des *Comuneros* ou « fils de Padilla », du nom du chef des communes castillanes révoltées en 1521 contre l'absolutisme de Charles-Quint. Ils se disaient partisans d'une démocratie selon la tradition espagnole, libre des influences étrangères, principalement françaises, qui prédominaient dans la constitution de 1812, et que soutenaient la société modérée des maçons : C'est un reflet des idées libérales purement espagnoles que nous avons déjà signalées à Cadix. En fait, les exaltés étaient surtout des libéraux plus avancés que les modérés, dont beaucoup trouvaient la Constitution de 1812 trop radicale et auraient voulu lui substituer une imitation de la Charte française de la Restauration, avec le bicaméralisme : la société qui défendait ces idées était celle des *Anilleros*, fondée par Martinez de la Rosa.

Toute cette agitation conduisit la majorité des Cortes à réduire la liberté de la presse et à interdire les sociétés politiques. De telles mesures lui aliénèrent les électeurs libé-

raux sans lui gagner les absolutistes, et au renouvellement des Cortes de 1822, les exaltés obtinrent la majorité.

Les absolutistes, ou apostoliques, formèrent des bandes armées en Catalogne, dans l'Aragon, en Navarre ; ils constituèrent même une régence absolutiste qui appela la nation aux armes contre les libéraux, et déclara nuls les actes du gouvernement depuis 1820.

Le ministère, formé maintenant d'exaltés, fit la guerre aux apostoliques, et l'Espagne était la proie de luttes intestines quand la France intervint. Les *cent mille fils de Saint Louis*, comme on appela les soldats du duc d'Angoulême, vinrent facilement à bout des constitutionnels espagnols, que le peuple ne soutint pas (1823).

Sur le terrain du droit constitutionnel, on assista à une nouvelle réaction, comparable à celle de 1814, et l'Espagne revint à l'absolutisme. Ferdinand VII annula les actes du gouvernement constitutionnel et ratifia ceux des absolutistes. Les dix années qui suivirent furent une époque de réaction, les années de Calomarde, ministre de Ferdinand VII. Le seul événement intéressant en droit public fut l'abrogation de la loi salique. Le 31 mars 1830, Ferdinand VII publia une pragmatique rétablissant l'ancien droit des femmes de monter sur le trône : il voulait écarter de la couronne son frère, l'apostolique don Carlos, au profit de sa fille Isabelle. Cette décision était bien dans l'esprit du droit public espagnol traditionnel ; Philippe V, en écartant les femmes du trône en 1713, avait outrepassé les droits du souverain qui ne pouvait modifier à lui seul les règles de la succession au trône : il aurait fallu l'intervention des Cortes.

§ 3. — LE REGNE D'ISABELLE II

Ferdinand VII, pendant ses dernières années, sous l'influence de sa femme, Marie-Christine, avait compris que l'ancien régime ne pouvait plus durer et qu'il faudrait un prince ouvert aux idées modernes, ceci dans le double intérêt de l'Espagne et de la dynastie. Don Carlos ne pourrait être un pareil souverain. Marie-Christine, qui serait régente pour de longues années, le pouvait. Les libéraux le comprirent bien, en se rangeant derrière elle, contre don Carlos, à la mort de Ferdinand, en 1833. Et le 10 juillet 1834, la régente publiait le Statut royal, inspiré par le ministre libéral modéré, Martinez de la Rosa.

Cette date ouvre une période nouvelle dans l'histoire constitutionnelle espagnole. Jusque là, le souverain avait résisté à toute constitution. Maintenant, il abandonne l'absolutisme et les efforts des libéraux tendront seulement vers une limitation plus grande du pouvoir royal, la couronne ayant des tendances à amoindrir la portée des réformes constitutionnelles — et, ceci, nous le retrouverons bien des fois.

Le Statut royal de 1834 est une imitation de la Charte française de 1814. Comme elle, il est octroyé, de son plein gré, par le roi. Le principe de la souveraineté nationale, proclamé en 1812, n'est pas reconnu. Celui de la séparation des pouvoirs ne l'est pas plus, car le gouvernement seul aura l'initiative des lois et du budget. Deux chambres, ou Etats, forment le Parlement : l'Etat des pairs, héréditaires et nommés à vie par la couronne, l'Etat des députés, dont les membres sont élus pour trois ans, au suffrage censitaire à deux degrés. Ce parlement a pour mission unique

de voter les lois et le budget ; les ministres ne sont pas responsables devant lui ; sa convocation et sa dissolution dépendent du gouvernement. La liberté de la presse n'était pas rétablie ; aucune réforme du clergé n'était entreprise.

Le Statut royal constituait donc un recul par rapport à la constitution de 1812. Aussi, fut-il combattu par nombre de libéraux, qui formèrent le parti progressiste et réclamèrent le retour aux principes de 1812. Les partisans du Statut constituèrent le parti modéré, lequel devint de plus en plus conservateur et même réactionnaire.

Les années qui suivirent furent profondément troublées. L'agitation progressiste vint s'ajouter aux maux de la guerre carliste. Les progressistes provoquèrent des insurrections dans les grandes villes, brûlèrent des couvents, commirent toutes sortes d'excès, notamment à Poblet, en Catalogne ; ils proclamèrent la constitution de 1812, organisèrent des juntes, levèrent des impôts, là où ils obtinrent des succès momentanés.

Comme on ne faisait pas de bonne politique, on ne pouvait pas faire de bonnes finances. Depuis 1823, le budget était régulièrement en déficit et l'Etat avait émis trois milliards de réaux d'emprunt. Le ministre Mendizabal mit en vente les biens des couvents et en affecta le produit à une caisse d'amortissement de la dette (11 octobre 1835). Mais la régente, devant les protestations, prit un ministère modéré.

Le soulèvement militaire de la Granja (12 août 1836) fit revenir les progressistes au pouvoir. La régente dut convoquer une Constituante qui vota la constitution de 1837, transaction entre celle de 1812 et le Statut royal, disparu au bout de deux ans.

Les principes qui étaient à la base de la constitution de

1812 réapparaissaient dans celle du 18 juin 1837. La souveraineté nationale est formellement proclamée ; la constitution n'est plus une concession gracieuse d'un monarque en qui repose toute la souveraineté. Et le Parlement a l'initiative des lois. Cependant, la couronne conserve le droit de refuser sa sanction (en 1812, on pouvait passer outre). Dans la composition du parlement, on voit une autre transaction entre les constitutions de 1812 et de 1834 : il y a deux Chambres, le Congrès et le Sénat, mais les décisions du Congrès l'emportent pour les lois concernant les contributions et le crédit public. Les sénateurs sont nommés par le roi sur la proposition des électeurs nommant les députés aux Cortes ; il y a aussi des sénateurs de droit. Pour les élections au Congrès, la constitution laisse à la loi le soin de déterminer les conditions d'aptitude. Le suffrage n'est pas universel, ce qui n'est pas déraisonnable, vue l'ignorance du peuple ; on ne peut que lui reprocher de se déterminer d'après la fortune et non les capacités. La législature est de trois ans.

L'article 27 prévoit que si « le roi néglige de convoquer, dans le cours d'une année, les Cortes avant le premier décembre, et au cas où, cette année-là, les fonctions de député prendraient fin, on procédera le premier dimanche d'octobre à de nouvelles élections pour assurer le renouvellement des Chambres ».

On le voit, la constitution de 1837 limite d'assez grande façon les pouvoirs du souverain, mais la victoire progressiste n'empêcha pas la régente Marie-Christine de gouverner avec des ministres conservateurs. En 1840, ceux-ci voulurent retirer aux municipalités l'élection des maires, pour la remettre au gouvernement : c'était une violation de la constitution de 1837. Madrid s'insurgea ; des juntes pro-

gressistes se formèrent dans les provinces. Marie-Christine se retira de la régence devant les exigences du général Espartero, chef des progressistes, qui, appelé au pouvoir, voulait lui faire accepter des co-régents de son choix (17 octobre 1840). Espartero fut nommé régent par les Cortes.

Le soulèvement modéré de 1843, dirigé par le général Narvaez, amena sa chute. Les Cortes proclamèrent la majorité d'Isabelle II, âgée alors de treize ans. Les modérés gardèrent le pouvoir jusqu'en 1851. Ce fut une époque de réaction et de persécution contre les progressistes. Les biens du clergé qui n'avaient pas encore été vendus lui furent restitués. Enfin, une nouvelle constitution remplaça celle de 1837, jugée trop révolutionnaire.

La constitution du 23 mai 1845, élaborée par les Cortes de 1844 à 1845, était inspirée par le doctrinarisme, théorie qui s'efforçait de concilier les principes monarchiques avec les idées nouvelles : le roi est souverain en vertu d'un principe affirmé de tout temps par l'histoire, mais la nation participe au pouvoir par ses représentants, selon la devise : roi souverain, peuple libre. En fait, la constitution niait les principes essentiels du régime représentatif. Le pouvoir appartenait à la couronne, au ministère et au Conseil d'Etat, auquel était confiée la nomination des autorités provinciales et municipales (on voit le recul par rapport à 1837). Le rôle des représentants de la nation était fort réduit, car ils ne composaient qu'une des deux Chambres, le Congrès, lequel, sauf que les lois devaient lui être présentées en premier lieu, ne jouissait pas de prérogative sur le Sénat, aux membres nommés à vie par la couronne, sans limitation de nombre. Les députés étaient élus pour cinq ans. Le contrôle des électeurs sur le gouvernement de

leur pays était donc bien peu de chose. Il n'y avait dans la nouvelle constitution rien qui rappelât l'article 27 de la constitution de 1837, ce qui dispensait même le monarque de convoquer le Parlement. Pour étouffer les résistances du dehors, la censure était rétablie et les délits de presse étaient soustraits au jury.

La réaction s'accroît encore après le départ de Narvaez (janvier 1851), qui avait exercé le pouvoir jusque-là presque sans discontinuer.

Une loi importante date de cette époque, le Concordat de 1851, en vigueur dans ses grandes lignes jusqu'à ces derniers temps. La religion catholique était reconnue religion d'état, et seule autorisée (ceci disparut en 1888). Le maintien et le rétablissement des ordres religieux étaient admis ; déjà, Narvaez leur avait rendu ceux de leurs biens qui n'avaient pas été vendus. La direction de l'enseignement était remise au clergé. L'Etat s'engageait à verser un traitement au clergé. Mais la juridiction ecclésiastique était abolie et le Saint-Siège autorisait la vente des biens du clergé qu'il était autorisé à racheter. Le Concordat tranchait donc dans un sens favorable à l'Eglise la querelle avec le Saint-Siège, avec qui les relations avaient été suspendues de 1841 à 1845. Cependant, beaucoup de catholiques, les carlistes, étaient défavorables au concordat et regrettaient l'ancien état de choses.

A partir de 1853, Isabelle II essaya de gouverner sans les Cortes qu'elle prorogea constamment. Le budget fut promulgué par décret. Mais cette situation prit fin avec le soulèvement du général O'Donnell, chef de l'Union libérale, parti monarchiste constitutionnel libéral, moins avancé que les progressistes (28 juin 1854). Les Cortes furent réunies. Une coalition des progressistes et de l'Union

libérale gouverna. Espartero reparut. Les progressistes ayant la majorité, leurs idées prédominèrent : ce furent les deux ans progressistes (1854-56). Une nouvelle constitution vit le jour (1855). Œuvre d'une constituante, elle était dominée par l'esprit démocratique : l'article 1^{er} affirmait la souveraineté nationale, qui dominait tout le texte. Le Sénat avait une origine populaire ; le souverain devait s'incliner devant la volonté du parlement.

Mais les événements ne permirent pas la mise en vigueur de la constitution de 1855. Les progressistes ayant voté une nouvelle loi d'amortissement ordonnant la vente des biens de main-morte, la reine rompit avec eux, et, seuls, O'Donnell et l'Union libérale, prirent la direction des affaires publiques. O'Donnell s'appuya sur la cour et entreprit une politique réactionnaire. Par l'acte additionnel du 15 septembre 1856 et la loi sur l'organisation du Sénat du 17 juillet 1857, il revint à la constitution de 1845. Il suspendit la loi d'amortissement pour ne la reprendre qu'après accord avec le Saint-Siège. O'Donnell s'efforça d'augmenter la prospérité par de grands travaux et détourna l'attention publique vers la politique extérieure : expéditions au Maroc, au Mexique, conflit avec le Pérou, conquête de Saint-Domingue. Mais la politique de l'Union libérale, intermédiaire entre les progressistes et les modérés (ceux-ci étant, en dépit de leur nom, de véritables réactionnaires) était combattue par les uns et par les autres. Aussi, en 1863, O'Donnell dut se retirer et son parti disparut.

La période qui suivit fut marquée par une grande influence de la cour sur la politique. La constitution de 1845, revue en 1856, 1857 et 1864, était en vigueur, mais le régime était celui d'une dictature militaire. La liberté de la presse était supprimée ; la liberté individuelle était ren-

due illusoire par le droit du ministère de faire expulser ou interner les suspects.

Le mécontentement était grand contre la politique de la royauté, qui avait un double caractère : elle était peu favorable aux idées démocratiques et elle était centralisatrice. D'une part, les préférences d'Isabelle II pour le gouvernement personnel, à peine tempérées par un simulacre de représentation octroyée à la nation par faveur, non par droit, étaient rendues évidentes par la conduite de la reine au cours des événements passés. L'opposition, voyant que toutes les tentatives pour établir un véritable régime représentatif seraient rendues vaines par l'attitude de la reine devint antidynastique. Le parti républicain, partisan du suffrage universel, se développa, surtout dans les villes et l'armée.

D'autre part, la politique centralisatrice mécontentait les régions qui avaient joui d'une certaine autonomie et de privilèges spéciaux : la Catalogne et les provinces basques. Celles-ci s'étaient rangées du côté des carlistes pour la défense de leur autonomie, tandis que les Catalans mécontents étaient progressistes et républicains : Barcelone était un foyer de révolte. La loi du 25 octobre 1839 avait supprimé les assemblées législatives basques autonomes ; en 1841, ce fut le tour des assemblées locales, et des avantages commerciaux et douaniers. En Catalogne, le droit pénal et commercial catalan avait été supprimé, en 1822 et 1829. L'enseignement du catalan avait été interdit en 1825, et, en 1845, son usage dans les actes notariés. Les autres régions, quoique moins particularistes, se plaignaient aussi de la centralisation.

On peut dire que les grandes lignes de la politique

royale étaient celles de la politique traditionnelle, commencée par les Souverains Catholiques.

Mais elle créait bien des mécontents. Une coalition de progressistes, de républicains et de militaires, dirigée par les généraux Serrano et Prim, ce dernier déjà persécuté pour ses idées progressistes, provoqua la révolution de 1868. Isabelle II quitta l'Espagne. Le 8 octobre 1868, la junte révolutionnaire confiait le gouvernement provisoire à Serrano.

§ 4. — LA PÉRIODE DÉMOCRATIQUE DE 1868 A 1874

Les vainqueurs de 1868 étaient les progressistes et les républicains, ceux-ci, les moins nombreux et, d'ailleurs, divisés. Aussi, le pouvoir fut exercé par les progressistes auxquels se rattachaient les démocrates. Leurs chefs étaient les généraux Serrano et Prim. Leur idéal était une monarchie démocratique et, s'ils avaient détrôné les Bourbons, c'était à cause de l'intransigeance d'Isabelle II.

Le suffrage universel fut établi. Il en sortit une Constituante, en majorité progressiste, qui, convoquée le 11 février 1869, désigna, le 3 mars, une commission de quinze membres pour faire un projet de constitution ; elle commença les débats en avril pour les terminer le 1^{er} juin : la constitution fut promulguée le 6.

La constitution, d'esprit profondément démocratique, établissait une monarchie parlementaire où le roi ne tenait son titre qu'en vertu d'une décision de la nation souveraine. Elle débutait par une longue partie dogmatique, véritable déclaration des droits des Espagnols. La liberté de l'imprimerie de l'enseignement et des cultes, le droit de réunion et

d'association étaient proclamés. Le Parlement devait être réuni au moins quatre mois par an. Sa dissolution devait être suivie de la convocation de son successeur dans les trois mois. Le pouvoir législatif était confié à la fois au roi et au Parlement, composé du Congrès et du Sénat, égaux en droits, d'origine populaire. Les sénateurs étaient élus aux chefs-lieux des provinces par les délégués des districts municipaux. Le mandat impératif était interdit. Chaque député représentait le peuple espagnol en entier. Le suffrage était universel.

Le pouvoir exécutif appartenait au roi et aux ministres, mais la constitution accordait de larges droits de regard aux Cortes. Celles-ci choisiraient la régence, auraient à résoudre les questions de fait et de droit qui se présenteraient dans la succession au trône. Les ministres, en plus de la responsabilité politique, encourraient une responsabilité pénale, et, sur la mise en accusation du Congrès, pourraient être jugés par le Sénat.

Les constituants de 1869, ne connaissant que trop bien les vicissitudes de la politique en Espagne, avaient prévu l'éventualité d'une révision et tâchèrent de la réglementer à l'avance : la révision serait faite par des Cortes constituantes convoquées sur la proposition des Cortes ordinaires ou du roi.

Mais il restait à trouver un roi. Il ne pouvait être question d'un Bourbon. Un Espagnol aurait été l'homme d'un parti. L'appel d'un prince étranger à la tête de la nation avait réussi en Belgique et en Roumanie ; pourquoi n'en serait-il pas de même en Espagne ? Le régent Serrano et Prim cherchèrent à l'étranger celui qui devait être l'arbitre placé au-dessus des partis. Après avoir pensé à un prince portugais et au prince Léopold de Prusse, leur choix se

porta sur un fils de Victor-Emmanuel d'Italie, Amédée de Savoie, qui fut élu roi par les Cortes, le 16 novembre 1870.

Mais le nouveau régime avait contre lui une très grande partie des Espagnols. L'Eglise y était ouvertement hostile depuis la proclamation de la liberté des cultes et le vote du mariage civil. Les relations étaient rompues avec le Saint-Siège et ne devaient se rétablir qu'en 1875, après la Restauration. Le gouvernement, devant le refus du clergé de prêter serment à la constitution, avait cessé de payer le traitement des ecclésiastiques. Des pétitions, demandant le maintien du catholicisme comme religion d'état, se couvraient de trois millions de signatures. Bref, la rupture était complète avec les catholiques. Les carlistes étaient soulevés. De l'autre côté, les républicains s'insurgeaient dans les provinces de la couronne d'Aragon (Catalogne, Aragon, Valence) et demandaient l'établissement d'une république fédérale.

L'arrivée du nouveau roi ne mit pas fin aux discordes. Son meilleur partisan, Prim, était mort assassiné, sans doute par des républicains, quelques jours avant son arrivée en Espagne. Les progressistes et les démocrates formèrent une coalition dynastique. Elle finit par se diviser en progressistes, dirigés par Sagasta, et en radicaux, avec Ruiz Zorrilla, qui alternèrent au pouvoir. Mais les adversaires de la dynastie redoublaient d'efforts ; les Cortes, malgré la pression électorale, étaient antidynastiques. Les modérés et les restes de l'Union libérale se fondirent en parti fusionniste ou alphonсистe, nom qui suffit à montrer leurs tendances. En dépit de la pression électorale, les élections de 1872 aux Cortes amenèrent une majorité peu favorable à la dynastie ; les républicains gagnèrent de nombreux sièges.

A la suite d'un attentat contre sa personne et d'un conflit avec l'armée, le roi Amédée abdiqua (11 février 1873). Le Congrès et le Sénat, réunis en Assemblée Nationale, proclamèrent la République.

Les républicains, encore peu nombreux, étaient pleins d'enthousiasme et de bonne volonté. Ils voulaient établir un régime donnant satisfaction à toutes les aspirations populaires. Malheureusement, ils étaient divisés. Au lieu de s'unir pour défendre la République naissante, les différents partis s'efforcèrent de faire triompher leur point de vue particulier, comme si le régime était solidement établi et le peuple espagnol capable de s'adapter déjà à une démocratie très avancée, au sortir de la monarchie presque absolue. Les républicains agirent trop vite et trop hardiment. Aussi, sous la Restauration, beaucoup d'entre eux insisteront sur la nécessité d'une action prudente et d'une éducation politique populaire.

Le gouvernement réunit d'abord, à côté de radicaux et d'anciens amadéistes, les chefs des différents groupes républicains : Figueras, Pi y Margall, Salmeron, Castelar, ce dernier centraliste. Cette union permit aux républicains de résister aux attaques des radicaux de Martos, aux sentiments républicains tièdes, nombreux à l'Assemblée Nationale, et, ensuite, de faire échouer une tentative des gardes nationaux aux tendances de droite à Madrid (23 avril 1873).

La question qui divisa les républicains fut celle de l'organisation nationale : la république serait-elle fédérale ou centralisée ? Les radicaux voulaient conserver un régime centralisateur et désiraient la prorogation des pouvoirs de l'Assemblée Nationale, le Sénat et le Congrès du règne d'Amédée. Mais l'enthousiasme révolutionnaire, par réaction contre la centralisation, mettait en faveur le fédéra-

lisme. Le 4 mai 1873, les Cortes furent dissoutes et une Constituante fut convoquée pour remplacer la constitution de 1869 qui avait subsisté jusqu'alors.

La Constituante fut en majorité fédéraliste, mais les fédéralistes étaient loin d'être unis : les uns voulaient simplement une décentralisation dans le cadre des quarante-neuf provinces administratives ; d'autres voulaient revenir aux régions historiques, la Catalogne, l'Andalousie, qui seraient autonomes ; les cantonalistes désiraient des subdivisions plus petites, les cantons, unis entre eux par un pacte fédéral et disposant d'une très large autonomie.

Mais cette assemblée, où étaient représentées des idées qui ne convenaient pas encore à l'Espagne, comme celles des Intransigeants de gauche, collectivistes, rencontrait bien des difficultés pour se mettre au travail et élire un gouvernement, justement à cause de la grande division des partis et du grand nombre des systèmes proposés à cause de cela. Il se passa plusieurs jours pour savoir si les ministres seraient élus séparément ou si un président du pouvoir exécutif présenterait à la chambre la liste de son ministère. Finalement, le président du pouvoir exécutif, Figueras, fut autorisé à rester au pouvoir avec ses ministres. Mais, fatigué de la confusion politique, il quitta l'Espagne (8 juin 1873). Les efforts du capitaine général de Madrid, Socas, pour faire un coup d'état, furent mis en échec par l'énergique attitude du gouverneur civil Estevanez et des *volontaires de la République*. A la Constituante, les Intransigeants l'emportèrent en faisant élire les ministres un par un par la Constituante (juin 1873). Mais ce système ne dura pas et le ministère suivant fut constitué par Pi y Margall qui le présenta à la Constituante. Pour lutter contre l'insurrection carliste, l'indiscipline dans l'armée et les troubles

extrémistes, il fit suspendre les garanties constitutionnelles, malgré la résistance des Intransigeants qui se retirèrent de l'Assemblée (3 juillet 1873).

La situation était grave, en effet. Les cantonalistes, qui avaient déjà provoqué des troubles à Barcelone, croyaient qu'avec la République il leur serait possible de faire eux-mêmes le statut qu'ils désiraient pour leurs régions ; ils se soulevèrent à Carthagène, à Malaga, à Séville, à Cadix, à Grenade et y constituèrent des cantons avec toutes les attributions d'un état (juin-juillet 1873). Un pacte fédéral devait être le seul trait d'union. Mais, à l'intérieur même des cantons, des villes réclamaient leur autonomie, par exemple, la petite ville d'Utrera qui se révoltait contre le canton de Séville pour former un canton spécial. La formation des cantons provoqua des troubles sanglants : les cantonalistes de Carthagène faisaient des expéditions aux alentours pour lever des contributions. La Constituante retira sa confiance à Pi y Margall, auteur d'un projet de constitution fédérale, jugée trop décentralisateur. Il fut remplacé par Salmeron, professeur de la faculté de Madrid (au milieu de juillet 1873), auquel succéda en septembre Emile Castelar, républicain centraliste.

Celui-ci osa agir énergiquement. La discipline fut rétablie dans l'armée. Le mouvement cantonaliste fut maîtrisé par les généraux Martinez Campos, Pavia et Lopez Dominguez. Le canton le plus difficile à soumettre fut celui de Carthagène, où les insurgés avaient l'avantage de posséder une place forte excellente et les navires de ce port militaire. Carthagène résista jusqu'au 13 janvier 1874.

A cette date, la république démocratique n'existait plus. La politique de Castelar ne convint pas à la Constituante, qui la trouvait trop peu libérale et trop centralisatrice.

Le 2 janvier 1874, l'assemblée lui refusa son vote de confiance et il se retira, n'acceptant pas l'offre du général Pavia, gouverneur militaire de Madrid, de le débarrasser de la Constituante, qui, selon Pavia, empêchait l'ordre en Espagne. Aussi, le lendemain, Pavia faisait évacuer la salle des séances. Il remit le pouvoir à un comité de progressistes et de radicaux monarchistes, présidé par Serrano.

La république était morte et la dictature rétablie. La politique de Serrano fut orientée vers la droite. Les journaux républicains et les sociétés politiques furent supprimés ainsi que les garanties constitutionnelles. Mais Serrano n'inquiétait pas les royalistes et à sa dictature succéda celle de Martinez Campos (29 décembre 1874), qui rétablit la monarchie en faveur d'Alphonse XII, fils d'Isabelle II, qui mit fin à la guerre carliste.

CHAPITRE II

La Constitution de 1876

§ 1. — ÉTUDE JURIDIQUE

Alphonse XII et son ministre, Canovas del Castillo, s'occupèrent de donner à l'Espagne un régime constitutionnel. Les monarchistes intransigeants auraient bien voulu un retour à la constitution de 1845, mais les événements avaient enseigné la prudence aux royalistes qui durent tenir compte de l'évolution des idées.

Le roi confia l'élaboration du projet de constitution à une commission de notabilités monarchistes. La constitution de 1876 fut très habilement rédigée, sous l'influence des théories doctrinaires qui s'efforcent de concilier les principes monarchiques traditionnels avec les idées nouvelles issues des révolutions française et américaine. Le roi est souverain en vertu d'un principe affirmé de tout temps par l'histoire, mais la nation participe au pouvoir par ses représentants. La monarchie et la représentation nationale sont deux principes fondamentaux qui existent indépendamment de la constitution écrite externe.

La constitution de 1876 n'a donc pas été faite au nom du peuple souverain, déléguant ses pouvoirs à une assem-

blée constituante. Elle est, selon son préambule même, décrétée et sanctionnée par le roi, en conformité d'opinion avec les Cortes actuellement réunies. Il s'agit des Cortes élues au suffrage universel le 20 janvier 1876, Cortes ordinaires et non constituantes. Nous nous trouvons donc entre les Chartes octroyées par le bon plaisir du monarque et les constitutions faites au nom du peuple souverain. La constitution de 1876 ne détermine pas bien nettement à qui appartient la souveraineté, au roi ou à la nation.

La constitution du 30 juin 1876 renferme 88 articles, groupés en douze titres, qui traitent des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et aussi des principes fondamentaux sur la nationalité, sur les droits et les devoirs des Espagnols, sur les autorités provinciales et municipales, les impôts et la force armée.

Le titre I^{er}, après avoir déterminé les conditions pour être espagnol, proclame les droits et les devoirs attachés à cette qualité : liberté individuelle (art. 4 et 5), liberté de conscience (art. 4), droit d'association, de réunion et de pétition (art. 18), inviolabilité du domicile (art. 6) et de la propriété avec interdiction des confiscations de biens (art. 10), égalité de tous pour l'admission aux fonctions publiques. Le même article qui admet la liberté pour les opinions religieuses reconnaît que la religion catholique est celle de l'Etat et que la nation s'engage à entretenir le culte et ses ministres ; cet article ralliait à l'Etat la papauté et le clergé qui avaient rompu avec lui depuis 1868, et le régime espérait ainsi s'attacher une grande partie des carlistes, qui l'étaient par religion plutôt que par attachement au prétendant. Les Espagnols doivent l'impôt et le service militaire, mais aucun impôt n'est exigible s'il n'est voté par le Parlement ou par les corps qui en sont chargés, et le

titre 12 stipule l'obligation pour le gouvernement de présenter un budget tous les ans (art. 85). La constitution prévoit d'ailleurs (art. 17) la possibilité de suspendre les garanties sur la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, mais ce ne peut être que temporairement et par une loi. Au cas où le Parlement ne serait pas réuni, le gouvernement pourrait aussi les suspendre, mais sous sa responsabilité, sans d'ailleurs que la constitution précise quelle serait cette responsabilité, et sous réserve de demander l'approbation du Parlement le plus tôt possible, délai vraiment imprécis.

Les chefs militaires et les fonctionnaires ne pourront appliquer d'autres peines que celles prévues antérieurement par les lois. Cette disposition fut violée par Primo de Rivera qui imposa des amendes énormes qu'aucune loi n'avait jamais établies.

Les principes généraux sur la justice sont prévus au titre 9 qui décide que la justice est rendue au nom du roi (art. 74) et établit l'unité de législation, tout en laissant la possibilité de dispositions spéciales (art. 75). Le statut des magistrats est esquissé dans les articles 80 et 81 : inamovibilité, pas de suspension ou de déplacement hors des cas prévus par la loi organique sur les tribunaux ; responsabilité personnelle des juges pour les infractions à la loi qu'ils commettraient.

On le voit, la constitution reconnaissait les droits politiques, mais, en en laissant l'application à des lois organiques à part, elle en affaiblissait la portée pratique tout en les proclamant théoriquement.

Le pouvoir de faire les lois appartient aux Cortes conjointement avec le roi (art. 18). Les Cortes se composent

de deux corps législateurs, égaux en droits, le Sénat et le Congrès des députés (art. 19).

L'influence des idées monarchiques et aristocratiques a été grande sur la composition du Sénat (art. 20), qui contient des membres de droit, des membres nommés à vie par la couronne et, enfin, des membres élus. Il est vrai que le nombre des sénateurs des deux premières catégories ne peut être supérieur à celui des sénateurs élus qui est de cent quatre vingt. Les sénateurs de droit (art. 21) sont les princes du sang majeurs, les grands d'Espagne ayant au moins soixante mille pesetas de rente, et de hauts dignitaires de l'Eglise, de l'armée et des grands corps de l'Etat. L'introduction des grands d'Espagne était une mesure particulièrement réactionnaire, puisque c'était uniquement leur titre et leur fortune qui leur ouvraient les portes du Sénat. D'ailleurs, les conditions pour être nommé sénateur par le roi ou être élu étaient telles qu'elles n'influaient pas dans un sens très démocratique sur la composition du Sénat. En effet (art. 22), il fallait être ou avoir été député ou ministre ou grand d'Espagne, ou encore académicien ou évêque, ou bien avoir exercé certains hauts postes des services de l'Etat, comme ceux d'ambassadeur ou de lieutenant-général. Etaient également éligibles les personnes possédant depuis au moins deux ans 20.000 pesetas de rente. D'ailleurs un minimum de rente était aussi exigé des autres. Il y avait cent quatre vingt sénateurs élus : neuf étaient désignés par le clergé à raison d'un par archidiocèse, six par les Académies, dix par les Universités, cinq par les Sociétés économiques, sortes de Chambres de commerce et d'agriculture, cent cinquante par les membres des députations provinciales, les délégués des municipalités et les plus fort imposés. La partie élue du Sénat était renouvelable

par moitié tous les cinq ans, et en totalité au cas où le roi la dissoudrait. Ce droit de la couronne achevait de faire du Sénat un corps de tendances nécessairement monarchistes et conservatrices, puisque les membres élus étaient exposés à se voir renvoyés par le roi. Il est vrai que le dernier mot devait appartenir au corps électoral. Mais une forte pression électorale, habituelle en Espagne, était alors exercée. Enfin, c'était le roi qui nommait, parmi les sénateurs, leur président et leur vice-président (art. 36). Mais le Sénat faisait lui-même son règlement (art. 34).

Le Congrès des Députés, objet du titre 4, est une Chambre d'origine uniquement électorale (art. 26), nommant elle-même son bureau (art. 35) et faisant son règlement (art. 34).

La constitution laisse à une loi spéciale le soin d'établir le régime électoral. Elle ne se prononce pas sur la question du suffrage universel qui ne sera rétabli qu'en 1890. Elle se borne à stipuler que sera élu un député par cinquante mille âmes, pour cinq ans. Pour être éligible, il suffit d'être espagnol et majeur, de jouir de ses droits civils et, enfin, laïque, ce qui paraît bizarre. Une loi doit déterminer avec quelles fonctions est incompatible la charge de député (art. 29). Cependant, l'article 31 précise que les députés à qui le gouvernement ou la maison royale accordera une pension, un emploi, un avancement qui ne serait pas dû à l'ancienneté, une charge rémunérée ou même des honneurs ou des décorations perdront leur siège sans nécessité d'aucune déclaration, à moins de renoncer à l'avantage obtenu dans les quinze jours. Quant aux sénateurs, ils ne peuvent accepter d'emploi, sauf les missions qu'exigera la marche des services publics (art. 25). Toutes ces dispositions ne s'appliquent pas à la charge de ministre. Les constituants

de 1876 voulaient défendre ainsi les futurs gouvernants de la tentation de corrompre les parlementaires, ce qui s'était vu sous des régimes précédents, en particulier ceux de O'Donnell et d'Amédée. Mais leurs précautions furent vaines et Canevas del Castillo lui-même, l'inspirateur de la constitution, fit de la corruption un moyen de gouvernement.

L'article 47 établit l'immunité parlementaire. Les sénateurs et les députés ne peuvent pas être poursuivis ou arrêtés sans résolution préalable de la Chambre à laquelle ils appartiennent, à moins de flagrant délit ou encore à moins que les Chambres ne soient pas réunies. Et, dans les deux cas, les Chambres respectives doivent être mises au courant le plus tôt possible pour prendre les décisions nécessaires. C'est le Tribunal Suprême qui est alors compétent pour les causes criminelles.

Le titre V établit le fonctionnement et les pouvoirs des Cortes. Elles se réunissent tous les ans sur convocation du roi, qui peut suspendre et clore les sessions, et dissoudre simultanément ou séparément la partie élue du Sénat et le Congrès, à condition de convoquer et de réunir dans les trois mois leurs successeurs (art. 32).

Ce sont les Chambres elles-mêmes qui examinent la légalité des élections de leurs membres (art. 34). La session est ouverte et fermée par le roi, en personne ou par l'intermédiaire des ministres (art. 37). Puis, chacun des corps colégislateurs doit délibérer de son côté (art. 39) et simultanément avec l'autre sauf au cas où le Sénat exercerait des fonctions judiciaires (art. 38). Le roi ne peut assister aux séances (art. 39) ; elles sont publiques (art. 40), sauf dans les cas exigeant le secret.

Voyons maintenant comment s'élabore l'œuvre légis-

lative. Le roi et chacun des corps colégislateurs ont l'initiative des lois (art. 41). Chacune des deux assemblées jouit de droits égaux, mais les lois sur les contributions et le crédit public devront être présentées d'abord au Congrès (art. 42), de même que dans la loi constitutionnelle française du 24 février 1875, « les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle ». Les résolutions se prennent à la pluralité des votes, mais pour le vote des lois, il faut la présence de la moitié plus un du nombre total des membres (art. 43), ce qui est très raisonnable. Si un des corps colégislateurs rejette un projet de loi ou si le roi refuse de le sanctionner, on ne pourra plus proposer d'autre projet sur le même objet pendant la législature (art. 44). Etant donnée la composition du Sénat, cette disposition rendait bien difficile l'adoption de lois un peu innovatrices.

Enfin, outre le pouvoir législatif, les Cortes en ont d'autres qui les font intervenir dans les pouvoirs judiciaire et exécutif. Le Congrès met en accusation les ministres et le Sénat les juge. Ensuite, les Cortes reçoivent du roi, de son successeur immédiat et de la Régence ou du régent le serment d'observer la constitution et les lois. Enfin, ce sont elles qui élisent le régent ou la régence du royaume, et qui nomment un tuteur au roi mineur. Ces dispositions compensent, en cas de régence, la grande puissance de l'exécutif.

Celui-ci se compose du roi et des ministres. Tandis que la personne du roi est sacrée et inviolable (art. 48), les ministres sont responsables (art. 49). Aucune disposition du roi ne peut avoir d'effet que si elle est visée par un ministre qui par cela même engage sa responsabilité (art. 49). Ce sont les règles britanniques instaurées en Espagne : irres-

ponsabilité du monarque, responsabilité des ministres. La constitution, qui décrit minutieusement les attributions du roi, n'insiste pas sur la responsabilité ministérielle. Il se dégage cependant de l'article 46 qu'elle pourra être pénale, et de la pratique parlementaire qu'elle est politique, car il est reconnu que la coutume est une source du droit constitutionnel de l'Espagne de 1876. Le roi nomme et renvoie librement les ministres (art. 54, 9°). Le roi sanctionne et promulgue les lois (art. 51). Nous avons vu déjà les conséquences du refus de sa sanction. L'article 50 décide, d'une façon générale, que le pouvoir de faire exécuter les lois appartient au roi, dont l'autorité s'étend à tout ce qui regarde le maintien de l'ordre public à l'intérieur et à la sûreté de l'Etat à l'extérieur, en conformité avec la constitution et les lois. Et les articles suivants exposent dans le détail les attributions du roi et puis les cas où il devra être autorisé par une loi. Remarquons la puissance militaire qui lui est remise : il a le commandement suprême de l'armée et de la marine (art. 52) ; il déclare la guerre, fait et ratifie la paix, en rendant compte ensuite aux Cortes (art. 54, 4°). Il doit être autorisé par une loi (art. 55) pour les cessions et les annexions de territoire, les traités d'alliance offensive, de commerce, ceux qui accordent des subsides à une puissance étrangère et tous ceux qui peuvent obliger individuellement les Espagnols. Il est stipulé que les articles secrets d'un traité ne pourront, en aucun cas, contrevenir à ceux qui sont rendus publics. Enfin il faut une loi spéciale pour que le roi autorise des troupes étrangères à pénétrer dans le royaume : c'est une précaution due au souvenir des troupes de Napoléon que Charles IV avait laissé entrer en Espagne pour aller combattre le Portugal, et dont l'arrivée ne fut que le prélude de la guerre de l'Indépendance.

La constitution de 1876 se termine par des dispositions esquissant le statut des députations provinciales et des conseils municipaux. Il y aura une députation dans chaque province, un maire et un conseil municipal dans les communes. Le gouvernement et la direction des intérêts particuliers de la province ou de la commune sont assurés par les assemblées respectives qui doivent publier leur budget, leurs comptes et leurs délibérations. Les contributions levées par ces assemblées seront réglementées de façon à éviter toute opposition avec le système fiscal de l'Etat : c'est toujours l'idée d'unité. Le roi, et à l'occasion les Cortes, pourront intervenir pour que les députations provinciales et les municipalités ne sortent pas de leurs attributions.

Il a été prétendu que la constitution de 1876, en ne consacrant pas de disposition à sa révision, se classait parmi les constitutions immuables. Mais, étant données les théories doctrinaires qui l'ont inspirée, voici la thèse généralement soutenue par les partisans du révisionnisme : selon le doctrinarisme, il y a dans tout état deux éléments fondamentaux, indestructibles, dans lesquels réside la souveraineté : le roi, la représentation nationale. Puis, outre cette constitution interne, qui existe indépendamment de tout document constitutionnel, il y a la constitution externe écrite. La révision des bases les plus profondes de la constitution, la monarchie et la représentation nationale, est impossible : il faudrait une révolution. Mais la constitution externe pourrait subir des modifications. Et à ceux qui objectaient l'absence de dispositions spéciales, les partisans de la révision faisaient observer que l'article 23, en rendant possible la modification des conditions nécessaires pour être nommé ou élu sénateur, posait un principe pouvant être généralisé : la constitution pourrait être révi-

sée par un vote des Cortes ordinaires, sanctionné par la couronne, comme elle avait été faite. Pratiquement, cette controverse théorique ne fut jamais tranchée : elle était encore ouverte en 1931.

La constitution du 30 juin 1876 cherchait à établir les principes qui présideraient à l'organisation de l'Espagne de la Restauration. Mais ces principes une fois posés, elle abandonnait leur application à des lois spéciales, ce qui la rendait très souple. Elle établissait le régime parlementaire et donnait de très grands pouvoirs au roi.

Le succès de la constitution devait donc dépendre de la manière dont seraient mises en œuvre les théories qu'elle établissait, de l'attitude du roi et des relations entre les différents pouvoirs de l'Etat, qui ne pouvaient rien faire les uns sans les autres.

§ 2. — L'APPLICATION DE LA CONSTITUTION DE 1876

Deux circonstances ont eu une influence considérable sur la vie politique : ce sont le caciquisme et la division des partis. Le caciquisme, c'est l'intervention dans les élections, dans les districts ruraux — de beaucoup les plus nombreux — des personnages influents de la région, surnommés les caciques. Les chefs des partis devaient s'assurer leur concours. Dans les premières années de la Restauration, un homme domina la situation politique : c'était Canovas del Castillo, l'inspirateur de la constitution de 1876. Après l'anarchie républicaine, l'opinion était en faveur des conservateurs et de l'ordre. Aussi, pendant presque tout le règne d'Alphonse XII, mort en 1885, le parti conservateur libéral, de Canovas, fut au pouvoir. Canovas voulait assurer un gouvernement stable, nécessaire

après tant d'années troublées. Sa personnalité lui valait l'adhésion des politiciens provinciaux. De plus, il n'hésitait pas à faire pression sur les électeurs au moyen des administrations officielles, ce que permettait la centralisation administrative. Les gouverneurs de province prêtaient leur appui aux caciques gouvernementaux. A l'approche des élections le gouvernement ne se faisait pas faute, si besoin était, de changer les gouverneurs, les juges, les fonctionnaires de quelque poids dans la lutte et de dissoudre députations provinciales et municipalités. « L'administration, selon Castelar, était l'arme maniée par les gouvernements pour déformer la volonté du corps électoral ». Mais il y avait bien pire : c'étaient les manœuvres électorales et même les fraudes. Et il était rare que les recours eussent des chances d'aboutir ; ils n'étaient effectifs que sur le papier, car les magistrats étaient retenus par la crainte de voir briser leur avancement ou d'être déplacés. Quant à la vérification de la légalité des élections par les Cortes, elle n'aboutit que bien rarement à des invalidations à cause de la complaisance mutuelle des parlementaires.

Mais la politique des ministres au pouvoir finit par sembler trop conservatrice. En 1880, Sagasta et Alonso-Martinez fondèrent le parti des libéraux dynastiques : ceux-ci demandaient une application moins étroite de la constitution de 1876, une politique tolérante à Cuba. Le passage des libéraux au pouvoir, sous la régence de Marie-Christine, mère d'Alphonse XIII, fut marquée par de très importantes réformes démocratiques, dont la plus importante fut le rétablissement du suffrage universel (26 juin 1890), en même temps qu'on s'efforçait d'établir une représentation proportionnelle des minorités en n'accordant à chaque électeur que le droit de désigner un nombre de

candidats inférieur à celui des députés à élire (art. 22). D'autres mesures législatives avaient précédé celle-ci en 1888 : le jury avait été rétabli, le mariage civil reconnu légalement, dans l'ordre politique, ç'avaient été les libertés de réunion, d'association et de la presse.

Mais des divisions rompirent l'unité des partis. L'attitude des chefs des partis paraissant, selon les cas, trop modérée ou trop hardie, des hommes entreprenants se détachèrent d'eux, suivis par d'autres et la lutte passa souvent du plan des idées à celui des personnes.

Chez les conservateurs, une rupture paraissait proche entre Canovas et Silvela, lorsque Canovas périt assassiné par un anarchiste (1897). Et, plus tard, de 1899 à 1902, Silvela se vit combattre dans son propre parti par Romero Robledo et le duc de Tétouan. Chez les libéraux, Canalejas était le chef de la fraction la plus démocratique et Gamazo dirigeait la plus conservatrice. Il en résultait une multiplication des groupements aux Cortes et dans le pays, les caciques adhérant à des groupes distincts selon leurs préférences et aussi leurs intérêts. Aux Cortes, beaucoup de parlementaires, sans appartenir bien nettement à une fraction bien déterminée, la soutenaient au pouvoir jusqu'au jour où son attitude leur paraissait inconciliable avec leur idéal politique ou celui des caciques dont dépendait leur élection.

Aussi, au début du xx^e siècle, les ministères se succédèrent rapidement. Les libéraux alternèrent au pouvoir avec les conservateurs. La désagrégation des partis continua et fut provoquée surtout par la question religieuse. En 1901, Sagasta était président du conseil ; Canalejas, Gonzalez se posèrent en champion de l'indépendance de l'Etat envers l'Eglise, et Gonzalez, ministre de l'intérieur,

par le décret du 19 septembre 1901, prescrit aux congrégations qui tombaient sous le coup de la loi sur les associations de 1887 et non du concordat, de se faire inscrire aux gouvernements civils dans les six mois. Le libéral modéré Maura quitta le cabinet et passa au camp conservateur, entraînant les libéraux de sa nuance, tandis que Canalejas s'en allait aussi du ministère. Le cabinet conservateur Silvela, qui, remplaça Sagasta en 1903, fut aussi déchiré par des luttes intestines : cette fois, ce fut à propos des économis que Villaverde voulait imposer aux ministres de la guerre et de la marine. La querelle fut tranchée par l'intervention du jeune roi, qui n'avait plus de régence depuis le 17 mai 1902 ; il prit le parti des dépenses militaires, amenant la démission de Villaverde. C'était là un facteur nouveau dans la vie politique de la Restauration : l'intervention personnelle du souverain, et elle se répéta par la suite. Les républicains déclarèrent qu'Alphonse XIII cherchait à diviser et à affaiblir le parlement pour obtenir le pouvoir personnel, et à s'assurer l'appui de l'armée (1). En tout cas, on peut remarquer que la constitution lui permettait bel et bien de nommer et de renvoyer librement les ministres (art. 54, 9°).

Les conservateurs se scindèrent en 1905 en conservateurs libéraux quiétistes de Villaverde, moins cléricaux que les réformistes de Maura, l'homme de « la révolution d'en haut », qui consisterait à se débarrasser des anciens moyens politiques immoraux et à attirer les citoyens restés jusque là à l'écart. Les libéraux formèrent trois groupes : les fusionnistes, héritiers de Sagasta mort en 1903, cherchaient

(1) Voir *Lopez de Ochoa*, page 11 « De la Dictadura a la República », Madrid, 1930.

à concilier les libertés de l'homme et du citoyen » avec les « droits sacrés de la religion » ; ils avaient à leur droite Moret et à leur gauche Canalejas, partisan d'une politique sociale par laquelle l'Etat ferait la « révolution par le droit ». Il aurait voulu rallier à la monarchie les républicains, qui, comme Castelar, désiraient une coopération idéale avec une monarchie toujours plus libérale, mais, en voyant la politique de la royauté, s'étaient rapprochés des autres républicains et avaient formé un parti unique dont le chef fut Salmeron (1903). A partir de 1899, les républicains firent de grands progrès : les malheurs de la guerre hispano-américaine, les souffrances des soldats espagnols, l'appauvrissement consécutif à la perte des marchés commerciaux coloniaux, firent oublier les déboires de la République. Les républicains ne préconisaient pas des réformes sociales hardies : ils dénonçaient les abus, promettaient l'assainissement de la vie politique. Mais, par la suite, ils se divisèrent. Quant aux socialistes, formés de 1878 à 1886, ils ne remportaient de succès qu'aux élections municipales, et leur chef, Pablo Iglesias, attribuait à la fraude électorale leur insuccès aux autres consultations. Aussi l'activité de beaucoup de militants socialistes fut-elle détournée de la légalité par la création du parti socialiste révolutionnaire (1904), qui prêcha la prise du pouvoir par la classe ouvrière, la transformation de la propriété collective, l'organisation de la société en fédération économique, enfin la République.

Les ministères, peu stables, n'avaient pas une grande autorité, et, en 1909, commença une série de troubles comme il y en eut, séparés par intervalles plus ou moins longs, jusqu'en 1923, ce qui fut la cause principale de la chute du parlementarisme. Après la semaine tragique à

Barcelone, en 1909, et la mort de Ferrer, sous le ministère Maura, le roi ne voulut pas s'associer à une politique trop répressive et donna le pouvoir aux libéraux. Mais la situation politique restait instable. Un ministre, Canalejas, paraissait mieux réussir, quand il fut assassiné par un anarchiste (1912). Avant lui, Moret et, après lui, Romanonès ne purent consolider l'autorité des libéraux, malgré leurs avances aux républicains réformistes. Enfin, de 1915 à 1917, les libéraux purent s'unir dans les ministères Romanonès et Garcia Prieto, où le personnage prépondérant fut Santiago Alba.

Mais l'opinion était fatiguée d'un tel parlementarisme et de ses méthodes électorales ; elle montrait sa lassitude par son indifférence aux élections où la participation n'était souvent que de 50 à 60 % malgré l'obligation du vote. Le manque d'autorité et de prestige des gouvernements encourageaient les factieux. L'armée, au rôle jadis si considérable dans la politique, était mécontente du favoritisme parlementaire. D'un autre côté, les syndicats ouvriers, où les extrémistes étaient influents, provoquaient des troubles et des grèves. Aussi, le 1^{er} juin 1917, commença un mouvement militaire sous la forme de comités de défense militaire. Puis, les partis d'extrême-gauche provoquèrent une assemblée factieuse de parlementaires et la grève générale. Les ministères se succédant sans succès, les élections n'ayant dégagé aucune majorité, le roi fit appel à un gouvernement d'union nationale présidé par le conservateur Maura, avec la collaboration de libéraux, comme Romanonès, Garcia Prieto, Santiàgo Alba, et de conservateurs, comme Dato. Le ministère ne sut pas s'imposer, il négocia avec les fonctionnaires en grève, capitula devant eux et tomba en octobre 1918. Le même régime d'instabilité et de désordre se pro-

longea, les ministères se succédèrent sans réussir à gouverner et cet état de choses ne prit fin qu'avec une nouvelle intervention de l'armée. Ce fut le coup d'état du général Primo de Rivera à Barcelone, le 13 septembre 1923, que l'opinion accueillit fort bien.

Les raisons de cette faveur étaient nombreuses. Depuis longtemps déjà, l'Espagne était lasse d'un régime où les vrais maîtres du pays étaient les dirigeants de partis qui, a-t-on dit, comprenaient trois sortes de gens : l'une, très réduite, voulant travailler pour le bien général, une autre formée de ceux qui faisaient de la politique par goût, enfin la plus nombreuse, faisant de la politique par intérêt. L'opération électorale, origine de leurs pouvoirs, était méprisée pour la corruption qu'on soupçonnait et que, sans doute, on exagérait, à tel point qu'on put dire des Cortes qu'elles étaient « déshonorées avant même d'être nées ». L'indifférence des parties les plus saines de la population ne faisait qu'aggraver les maux de l'Etat. Aux Cortes, on critiquait plus qu'on n'agissait : les ministres, certains de ne pas rester longtemps en place, n'entreprenaient pas de réformes de longue haleine. Comme ils devaient s'assurer l'appui des parlementaires, les gouvernements manquaient d'autorité, le désordre avait gagné la rue et la peur des syndicats révolutionnaires, des *pistoleros* et des assassins politiques fit accueillir comme un sauveur le général qui rétablirait la normalité, ferait disparaître les défauts de ce qu'on appelait déjà l'ancien régime et laisserait la place à un gouvernement constitutionnel dont le fonctionnement régulier ne serait entravé par aucun obstacle. Le général Primo de Rivera avait, en effet, déclaré qu'il ne resterait au pouvoir que peu de temps, juste pour assainir la vie politique.

CHAPITRE III

La dictature et la fin de la monarchie

§ 1^{er}. — LA DICTATURE

En fait, la dictature dura six ans et demi. Le gouvernement que constitua tout d'abord Primo de Rivera eut un caractère exclusivement militaire : c'était le Directoire, composé de généraux (septembre 1923-janvier 1925). Les gouverneurs civils des provinces furent remplacés par des gouverneurs militaires. Des délégués militaires surveillèrent les municipalités.

En janvier 1925, la dictature fit entrer des éléments civils au gouvernement. Mais d'une façon ou de l'autre, la dictature fut le gouvernement du seul Primo de Rivera, appuyé par le roi : le président du conseil était le chef, non le collègue, des autres ministres.

Le motif de la dictature avait été le rétablissement de l'ordre : elle s'y employa par les moyens les plus rigoureux : suspension des garanties politiques, censure très sévère. Primo de Rivera s'assura à tout prix le concours de la justice : il fit pression sur les juges en suspendant les dispositions garantissant leur inamovibilité, leur avancement, leurs déplacements, il agit sur les jugements en

suspendant leurs effets. Il lui fallait chercher aussi le soutien de l'armée et de l'administration ; il favorisa ses partisans et fit éliminer ses adversaires, par exemple il modifia le comité des propositions d'avancement des colonels et généraux. Il accentua la politique « espagnoliste » de centralisation.

Primo de Rivera sentait bien qu'un tel régime était anormal ; il déclarait toujours que sa dictature était provisoire. Mais il éprouvait une difficulté considérable pour revenir à un état de choses durable. Il essaya de donner à l'Espagne une constitution qui concilierait l'apparence de principes libéraux avec le renforcement de l'autorité gouvernementale, qui lui paraissait nécessaire à l'Espagne. Par décret du 13 septembre 1926, fut créée une Assemblée Nationale de quatre cents membres qui avaient ceci d'original qu'ils étaient désignés par le gouvernement au lieu d'être élus par le peuple : ils représentaient les forces économiques, intellectuelles et politiques du pays. Pour augmenter encore la docilité de l'Assemblée Nationale, le gouvernement ne lui accorda pas de pouvoir de décision : il se contentait de la consulter.

La première section de l'Assemblée Nationale, composée d'hommes de l'extrême-droite, sous la présidence de M. Yanguas, fut chargée de préparer une constitution. Ses travaux aboutirent à la présentation d'un projet très réactionnaire. Le régime n'était ni parlementaire, ni démocratique : les Cortes, réduites à une chambre, ne pourraient pas contrôler le gouvernement et décider du sort des projets de lois qui lui seraient présentés ; une partie seulement de ses membres était élue, au suffrage universel ; les autres étaient nommés par le roi ou par les corporations professionnelles. Une assemblée d'un type nouveau apparaissait :

le Conseil du Royaume, mi-Sénat, mi-Conseil d'Etat : il comprenait des membres de droits, des membres nommés à vie par le roi, des membres élus au suffrage universel, des représentants des corporations et des grands corps de l'Etat.

Une telle constitution était un retour à l'absolutisme que ne pourrait tempérer le simulacre de parlement émanant de la volonté du gouvernement plus que du choix de la Nation. L'accueil fut si défavorable que Primo de Rivera déclara (juillet 1929) que le gouvernement s'était borné à publier les textes élaborés par la première section et que c'était l'Assemblée Nationale qui statuerait. Un décret royal chercha à y faire entrer les anciens présidents du Conseil des Ministres, du Congrès, du Sénat, du Conseil d'Etat, des représentants de l'Union Générale des Travailleurs, des Académies, des Barreaux. Mais la plupart refusèrent leur concours. Ou ce furent des adversaires de la Dictature qui furent désignés.

Primo de Rivera sentait une mécontentement sans cesse croissant contre son régime. L'armée s'était déjà soulevée plusieurs fois (1). Intellectuels et hommes politiques supportaient avec impatience le régime dictatorial. La popularité du début était passée : le peuple s'était lassé de cette dictature prolongée contrairement aux promesses. Les problèmes posés en 1923 n'étaient pas résolus, seule la crainte réduisait les mécontents au silence : la politique espagnoliste avait contre elle l'immense majorité des Catalans, auxquels il avait été fait des promesses d'autonomie au moment du coup d'état. La politique financière commençait à faire

(1) Deux tentatives de soulèvement militaire avaient eu lieu et avaient d'ailleurs échoué : l'un à Valence, le 24 juin 1926, l'autre à Ciudad Real, dans la Manche (11 septembre 1928).

sentir ses conséquences avec la baisse de la peseta. Et, en effet, l'administration financière et économique de la Dictature fut très critiquable : ce fut l'absence de contrôle qui le permit ; les républicains s'en souvinrent en consacrant aux finances publiques un titre spécial dans la constitution de 1931.

Aristote remarquait déjà que les tyrans étaient de grands bâtisseurs, car ils voulaient impressionner et disposer de grosses sommes. Les travaux entrepris par la Dictature, et aussi l'augmentation du nombre des fonctionnaires pour se créer des appuis, les concessions défavorables pour l'Etat accordées à des amis augmentèrent les dépenses publiques : le budget passa de 3.800 millions de pesetas en 1923 à 4.800 en 1928, en comprenant les chemins de fer et les confédérations régionales d'irrigation. Par la substitution de plusieurs caisses à la classique unité de caisse et de comptabilité, la dictature put dissimuler le déficit budgétaire et même annoncer des excédents qui ne résultaient que d'un jeu d'écritures : les protestations de la Cour des Comptes se perdirent. Son pouvoir absolu permit au dictateur de se procurer des ressources d'une façon dangereuse pour le bon équilibre des finances : du rapport de la commission du change, il ressort que plus de dix milliards de pesetas furent émises. La dette de l'Etat, de quatorze milliards en 1922, s'élevait à vingt en 1929, et les dettes des municipalités et des provinces avaient triplé et quadruplé. L'Etat espagnol, qui ne devait rien aux banques étrangères en 1922, était débiteur de soixante cinq millions de dollars envers des sociétés financières étrangères, anglaises notamment. Cette politique financière, surtout les emprunts à l'étranger, l'emprunt or fait sans s'inquiéter si les réserves de devises suffiraient à empêcher une hausse des monnaies

étrangères, des déclarations maladroitement faites en bourse pour soutenir la peseta amenèrent une dépréciation de la devise espagnole. Cinq cent millions de pesetas furent perdues dans les manœuvres de soutien des cours en bourse. Le dollar passait de 6 pesetas 30 en 1922 à 7 pesetas 30 en 1929. L'effet était désastreux pour le prestige du dictateur. Pour le relever, Primo de Rivera demanda aux chefs de l'armée de donner un témoignage d'approbation à son régime. Mais il n'attendit pas la réponse qu'il prévut sans doute défavorable et démissionna (28 janvier 1930). L'Assemblée Nationale disparut avec lui.

Alphonse XIII confia le soin de former le ministère à un général qui avait été hostile à la Dictature, le général Berenguer.

§ 2. — LA FIN DE LA MONARCHIE

Le cabinet Berenguer (30 janvier 1930) fut accueilli favorablement. Il est vrai que l'opinion était si satisfaite de la chute de la Dictature qu'elle aurait fait un bon accueil à quiconque remplaçait Primo de Rivera. Le ministère, composé de civils et présidé par « le plus civil des militaires » paraissait tout à fait apte à ramener le pays à la normalité constitutionnelle. Le général Berenguer déclara, dès le premier jour de son ministère, qu'il considérait comme essentiel la reconstitution des partis, prélude à des élections générales et à la réunion du Sénat et du Congrès (interview à *Heraldo de Madrid* du 29 janvier 1930).

Son programme se résumait par la devise « Monarchie et Constitution » : la remise en vigueur de la constitution de

1876 éviterait une campagne révisionniste pouvant entraîner des attaques violentes contre la monarchie. C'était la solution des conservateurs ; leur chef était le comte de Bugallal. Ils étaient adversaires d'une discussion sur la dictature et se bornaient à demander l'abrogation du décret du 16 mai 1926, lequel suspendait les articles de la constitution contraires aux décisions de la dictature. Il fallait empêcher l'agitation que ne manqueraient pas de produire la réunion d'une constituante, l'annonce d'une réforme constitutionnelle. Il fallait défendre la monarchie. Il suffirait de veiller à ce que ne se répètent pas les abus qui avaient faussé la constitution de 1876. A quoi répondaient les Constitutionnalistes, les Révisionnistes de Romanonès, Villanueva, Santiago Alba, les Réformistes que la cause du malaise constitutionnel avant 1923 n'était autre que la constitution elle-même. La dépendance réciproque où étaient les différents pouvoirs ne pouvait que produire une grave confusion politique : les Chambres pouvaient être dissoutes par le souverain qui intervenait aussi dans la composition du Sénat et la nomination de son président. Le souverain ne pouvait rien sans contre-seing d'un ministre. Les ministres étaient constamment exposés à perdre la confiance des Cortes ou du roi. La corruption électorale était la conséquence de la nécessité d'une majorité. Une telle faiblesse du Parlement et des ministres donnait au roi un rôle d'arbitre, qui, par la force des choses, était amené à prendre de graves décisions politiques.

L'opposition critiquait ce rôle de la couronne et attaquait personnellement Alphonse XIII. Et le mouvement républicain a été dirigé contre lui-même plutôt que contre la monarchie en général. Les républicains affirmaient qu'Alphonse XIII avait été l'instigateur du coup d'état de

1923, afin d'éviter les conséquences de l'examen par une commission parlementaire du rapport du général Picasso sur le désastre d'Anual (1921) qu'il attribuait à l'intervention du roi dans la conduite des opérations militaires. La dictature était donc imputable à Alphonse XIII. Aussi, l'idée républicaine gagna de nombreux adhérents tandis que beaucoup de monarchistes défendaient mollement le souverain : les Constitutionnalistes, dont le chef était Sanchez Guerra, estimaient que le pays devait se prononcer en toute liberté au moyen d'une Constituante sur la question du régime ; les Révisionnistes voulaient la modification de la constitution de 1876 dans le sens de l'affaiblissement des pouvoirs de la Couronne ; certains royalistes n'envisageaient le maintien de la monarchie que par l'abdication d'Alphonse XIII.

Le temps passait, l'indécision était générale. On parlait d'une nouvelle dictature. Berenguer, tout en protestant qu'il n'était pas qualifié pour convoquer une Constituante finit par admettre que les Cortes auraient la possibilité de réviser partiellement la constitution, et la date des élections fut fixée au 2 mars 1931 (12 novembre 1930).

Les mouvements militaires de Jaca et de Cuatro Vientos avaient révélé l'existence d'un mouvement révolutionnaire préparé par des comités de républicains comme Alcala Zamora et Maura et des socialistes tels que Largo Caballero et Fernando de los Rios. La répression valut aux républicains la sympathie publique tandis que les royalistes restaient divisés.

L'opposition contestait la sincérité d'élections aux Cortes avec les députations provinciales et les municipalités d'alors. La Dictature n'avait fait procéder à aucune élection et les conseillers provinciaux et municipaux décédés avaient

été remplacés par le gouvernement parmi les plus gros contribuables. Les républicains, les socialistes et les Constitutionnalistes redoutaient l'influence de ces assemblées dominées par les droites, et ils eurent recours à une manœuvre qui leur réussit : ils s'abstiendraient aux élections : c'était, d'avance, se refuser à reconnaître aux prochaines Cortes le droit de représenter la nation. Les monarchistes de Romanones et de Garcia Prieto acceptaient de prendre part aux élections, mais en ajoutant que les députés devraient demander la convocation de Cortes constituantes. Devant de telles difficultés, le général Berenguer démissionna (14 février). Alphonse XIII tenta une politique de conciliation. Mais républicains et socialistes repoussèrent l'offre de Sanchez Guerra d'entrer dans un ministère tant que le roi n'aurait pas quitté l'Espagne. Sanchez Guerra ne put pas non plus former un ministère composé des seuls Constitutionnalistes, leur autorité n'étant pas assez grande dans le pays. Finalement, il fut formé un gouvernement de concentration monarchique (19 février 1931), comprenant des personnalités qui allaient de l'extrême-droite avec La Cierva jusqu'aux libéraux de gauche avec Garcia Prieto, marquis d'Alhucemas, et présidé par l'amiral Aznar, déjà ministre en 1923, mais resté depuis au-dessus des luttes des partis. C'était un cabinet destiné à présider à la période difficile des élections, lesquelles, encore remises une fois, finiraient cependant par avoir lieu. Le ministère crut habile de faire des concessions. Il en fit aux Catalans, en reprenant un projet Maura de décentralisation, et le chef de la Ligue régionale catalane, M. Cambo, lui donna son appui. A l'opposition, il donnait satisfaction en annonçant la révision des décrets-lois de la dictature, des élections municipales et provinciales avant celles aux Cortes, qui auraient des pou-

voirs limités pour réformer partiellement la constitution de 1876. Cette demi-mesure ne satisfaisait pas les Constitutionnalistes qui persistaient à réclamer une Constituante. Les royalistes se présentèrent donc divisés aux élections municipales, le 12 avril, tandis que républicains et socialistes s'unissaient sur un programme unique : chasser la monarchie.

On sait ce qui advint. Dans quarante-six capitales de province sur cinquante, dans tous les grands centres, à Madrid, la coalition républicaine et socialiste l'emporta. A Barcelone, les catalanistes extrémistes triomphèrent. En ce qui concerne les campagnes, il semble que les monarchistes y aient obtenu la majorité. Mais l'opinion ne tenait pas compte des districts ruraux où la volonté populaire ne s'exprimait pas aussi librement que dans les villes. L'effet produit fut décisif. Les constitutionnalistes abandonnèrent la monarchie. Et la République était proclamée à Madrid, la République catalane à Barcelone, et Alphonse XIII se retirait, sans toutefois abdiquer (14 avril 1931).

DEUXIÈME PARTIE

La constitution du 9 décembre 1931

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

§ 1. — LES DÉBUTS DE LA RÉPUBLIQUE

Le gouvernement provisoire qui prit le pouvoir le 14 avril 1931 n'avait pas été formé en hâte et au hasard le jour de la révolution. Sa composition provenait des longues délibérations des chefs des différents partis de l'opposition anti-dynastique et représentait les forces de sa coalition : deux ministres, dont le président du gouvernement provisoire, Alcala Zamora, appartenaient à la droite républicaine libérale, et M. Azana, l'actuel président du Conseil, à l'Action Républicaine, partis composés surtout de démocrates anciens partisans de la monarchie qu'ils avaient abandonnée quand la monarchie abandonna la démocratie ; puis, des républicains de toujours, comme le radical Lerroux, et deux radicaux-socialistes ; enfin, trois socialistes, dont M. Largo Caballero, secrétaire de l'Union Générale des Travailleurs, que sa connaissance des questions sociales et ouvrières avait fait élever par la Dictature à la charge de

conseiller d'Etat, et le professeur Fernando de los Rios, l'un des nombreux intellectuels qui militent dans les rangs antimonarchistes. Des représentants des aspirations régionalistes complétaient le cabinet : c'étaient le catalan Nicolau d'Oliver, Casares Quiroga, de l'organisation républicaine galicienne autonomiste, et Martinez Barrios, radical représentant les tendances régionalistes andalouses. Un pareil gouvernement, embrassant les divers partis dont l'ensemble venait d'être plébiscité si brillamment, jouissait d'une grande autorité que n'avaient pas eue les ministres de la première République, sans appui solide dans la nation. Le cabinet Zamora pouvait donc présenter en toute confiance son programme général, compromis entre les tendances diverses de la coalition, arrêté dans le pacte de Saint-Sébastien de 1930, et le journal officiel espagnol, la *Gazette de Madrid*, publiait, le 15 avril, le statut juridique de la République : tout d'abord, le gouvernement provisoire proclame que la coalition qu'il représente n'a pas seulement le but négatif de renverser la monarchie, mais aussi celui, positif, d'établir comme base de l'organisation de l'Etat un ensemble de règles de justice dont le pays a besoin et qu'il désire ; le gouvernement provisoire, tout en déclarant qu'il n'a pas à formuler de charte des droits des citoyens, de la compétence d'une Assemblée Constituante, limite l'exercice de son autorité par plusieurs normes juridiques et s'engage à les observer. Les ministres soumettront leurs actes, tant collégiaux qu'individuels, à la sanction des Cortes Constituentes, organe suprême et direct de la volonté nationale. Le gouvernement annonce la reprise de l'enquête sur les responsabilités gouvernementales, interrompue par le coup d'Etat de 1923, et, en outre, l'examen des actes ultérieurs. Des mesures de révision seraient entre-

prises dans les organismes civils et militaires pour que ne soient pas consacrés « l'arbitraire et la prévarication habituels dans le régime qui se termine ».

La liberté de conscience et des cultes est proclamée. L'Etat ne peut, à aucun moment, demander aux citoyens compte de leurs convictions religieuses. Non seulement, le gouvernement provisoire reconnaît la liberté individuelle et les droits civiques, mais il aspire à les élargir et il prendra des garanties pour les sauvegarder.

Jusqu'ici, c'est le contenu des proclamations démocratiques de toujours. Mais, voici du nouveau : le gouvernement provisoire reconnaît comme un des principes juridiques modernes la personnalité syndicale et corporative, base du nouveau droit social. De même, après avoir reconnu la propriété privée et posé le principe de l'indemnité en cas d'expropriation, le gouvernement provisoire, « sensible à l'abandon absolu dans lequel a vécu la majeure partie des masses paysannes et au manque d'intérêt envers l'économie agraire du pays, déclare que le droit agraire doit répondre à la fonction sociale de la terre ».

Le statut se terminait par une réserve qui faisait vains la liberté personnelle, les droits civiques et la personnalité syndicale et corporative. « Se considérant coupable s'il abandonnait la République naissante à ceux qui, de leurs positions séculaires, et forts de leurs moyens, peuvent empêcher sa consolidation, le gouvernement provisoire se réserve la faculté de soumettre temporairement ces droits à un régime de contrôle gouvernemental ».

Le statut juridique de la République était donc un véritable programme, mais, comme il le disait, rien de définitif ne pouvait être fait que par une Constituante.

Aussi le gouvernement prépara les élections. La dernière

loi électorale était celle du 8 août 1907, qui, comme les précédentes de 1878 et de 1890, établissait la représentation proportionnelle. Le décret du 8 mai 1931 y introduisit d'importantes réformes, après avoir posé le principe que la modification se faisait seulement pour les élections à la Constituante, afin de bien montrer que celle-ci aurait le dernier mot. Tous les hommes jouissant de leurs droits civils sont électeurs. L'âge de l'électorat est abaissé de vingt-cinq à vingt-trois ans. Le vote des femmes n'est pas encore établi. Mais elles sont éligibles ainsi que les prêtres (rappelons-nous qu'aux termes de la constitution de 1876 les ecclésiastiques ne pouvaient pas être députés). Pour être candidat, il suffira d'être présenté par dix conseillers municipaux ou provinciaux ou bien, comme auparavant, être ancien député de la province ou encore être présenté par deux anciens députés ou sénateurs. Le principe de l'incompatibilité est suspendue et les incapacités provenant de l'exercice de fonctions dans l'administration centrale ou de charges électorales sont supprimées. Voyons maintenant les circonscriptions : ici, les décisions du gouvernement provisoire ont été influencées par le désir de faire échapper les électeurs à l'influence des caciques, que favorisait le vote par district. Les députés seront élus par circonscriptions provinciales ; chaque province forme une circonscription avec un député par 50.000 habitants et par fraction supérieure à 30.000. Madrid et Barcelone forment des circonscriptions particulières, indépendantes du reste de la province, comme aussi les capitales de plus de 100.000 habitants.

Le désir d'assurer une représentation proportionnelle aux minorités est à l'honneur dans les démocraties modernes. Les lois de 1890 et de 1907 l'avaient déjà tenté par le vote

limité, qui vise à un affaiblissement artificiel des majorités ; le gouvernement provisoire le reprend : chaque électeur ne peut voter que pour un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire. Mais ce système ne garantit pas nécessairement une représentation minoritaire, si la majorité est bien disciplinée, et, en tout cas, il n'assure de représentation qu'à la plus importante minorité. ; Pour être proclamé élu, il faut avoir obtenu, en plus de la majorité, au moins 20 % des suffrages émis, sinon l'élection est nulle ; au second tour, le vote reste limité, mais il suffit d'obtenir la majorité relative.

Les candidats uniques ne seront plus élus de droit ; c'était mettre un terme aux pressions qui empêchaient une candidature opposée au candidat des caciques. Les cas de corruption seront jugés selon la procédure de flagrant délit. Le Tribunal Suprême, qui correspond à la Cour de Cassation française n'aura pas à intervenir dans les litiges électoraux sur lesquels l'Assemblée se prononcera souverainement.

L'opposition de droite n'a pas manqué de critiquer le décret du 8 mai et surtout celui du 25 avril, décidant que la révision des listes électorales serait effectué les 9 et 10 mai par les « conseils du suffrage » avec le concours de divers fonctionnaires, et que seraient exclus ceux qui ne se feraient pas inscrire en temps voulu. La presse de droite suspectait l'impartialité des organismes qui allaient réviser les listes électorales et attribuait à des vues de parti la nouvelle organisation électorale. En manière de protestation, une partie des électeurs de droite s'abstint aux élections, le 28 juin. Les élections marquèrent le succès des partis de gauche, des socialistes qui devinrent le parti le plus nombreux. Les républicains modérés d'Alcala Zamora et de Maura ont subi un échec. Le mode de scrutin présenta quelques injustices ; il

manquait de souplesse devant le fractionnement des partis. Parfois, les socialistes l'ont emporté avec un nombre réduit de suffrages, au premier tour. La nécessité d'obtenir 20 % des voix exprimées fit que pour une douzaine de sièges il y eut un second tour auquel, devant le rassemblement des majorités, les minorités perdirent les sièges qui, sans cela, leur seraient revenus. Le système du vote limité part d'une bonne intention, mais il est maladroit. Aussi, l'opposition ne manque pas de soutenir que les Cortes ne représentent pas fidèlement la nation.

L'Assemblée compte 474 membres, chiffre basé sur le recensement de 1930. Le parti le plus nombreux est le parti socialiste avec 120 membres en comptant les élus aux élections complémentaires d'octobre, nouveau progrès des gauches. Ce parti doit, pour une grande part, le succès à son excellente organisation. C'est un socialiste, M. Besteiro, qui est président des Cortes. Mais il ne semble pas que l'importance qu'a le parti socialiste aux Cortes réponde à celle qu'il a réellement parmi les travailleurs, où il est combattu par des groupements plus violemment révolutionnaires de syndicalistes, de libertaires et de communistes.

Ensuite, par ordre d'importance, viennent 87 radicaux, dont le chef est le fameux républicain Lerroux, auxquels se rattachent l'Alliance Républicaine fondée par le même Lerroux après le coup d'Etat de Primo de Rivera, et l'Action Républicaine, constituée en 1925 ; c'est à l'Action Républicaine qu'appartient M. Azaña. Mais l'union de ces différents groupements n'est pas inébranlable et des divergences existent entre eux. En particulier, dans une des questions les plus importantes en Espagne, l'Action Républicaine est plus antireligieuse que le parti radical ; de façon générale, elle est plus à gauche. Et, à son tour, elle est dépassée à gauche

par les radicaux-socialistes, dont la cinquantaine de sièges est inférieur aux espoirs : à ce parti appartiennent Marcelino Domingo et Alvaro Albornoz, ministres du gouvernement provisoire.

La droite républicaine libérale ou parti progressiste, composée surtout d'anciens monarchistes, comme Alcala Zamora et Maura, n'a qu'un peu plus d'une vingtaine de députés ; elle a subi un échec certain aux élections. Signalons, enfin, le groupement intitulé « au service de la République », très peu nombreux, mais composé d'intellectuels à la réputation mondiale : le docteur Marañón, le philosophe Ortega y Gasset, l'écrivain Pérez de Ayala. Des hommes d'une telle valeur ont évidemment un prestige considérable dans une assemblée, composée cependant surtout d'intellectuels, principalement des avocats et des médecins.

Le parti fédéral a perdu sa signification depuis que tous les républicains ont accepté le fédéralisme ; il n'a qu'une quinzaine de députés. Il y a aussi les groupements régionaux : le plus important est la gauche républicaine catalane avec une quarantaine de députés. Les fédéraux républicains de Galice sont une quinzaine et la gauche andalouse a huit députés ; ils ne sont pas aussi automistes que les Catalans ou les Basco-Navarrais, lesquels, au contraire des Catalans, sont à droite et très cléricaux.

Etant donnée l'abstention des royalistes, il n'est pas étonnant que l'opposition de droite soit peu nombreuse. Les députés de droite ne se désignent pas comme monarchistes, mais comme agrariens : leur chef est Gil Robles. Ils se font les défenseurs de la religion et des traditions sociales sans se prononcer sur la question du régime, ce qui montre le discrédit où est tombée la monarchie. A la droite également

appartient la quinzaine de nationalistes basco-navarrais dirigés par M. Leizaola.

L'ouverture de la Constituante eut lieu le 14 juillet, date choisie en l'honneur de la Révolution française qui reste pour les républicains espagnols l'origine de la démocratie moderne. Le programme des travaux de l'Assemblée avait été tracé par le décret du 3 juin 1931 ; il était fort chargé : la Constitution, le statut catalan, les lois organiques complémentaires. En plus de cette œuvre constructive, les Cortes devraient liquider la question des responsabilités du régime déchu, exercer le pouvoir législatif, approuver les actes du ministère et nommer le chef de l'Etat. Les rédacteurs du décret n'avaient pas voulu dicter la liste de ses occupations à l'Assemblée, car ils terminaient en disant que leur énumération ne prétendait en rien limiter le pouvoir des Cortes, convoquées comme souveraines.

L'assemblée témoigna sa confiance au gouvernement provisoire, non par un ordre du jour comme à l'ordinaire, mais par acclamations. Mais cette manifestation ne devait pas faire perdre de vue la fragilité du cabinet provenant de son manque d'homogénéité, et, en effet, quelque temps après, le cabinet Zamora avait vécu (octobre 1931).

§ 2. — L'ÉLABORATION DE LA CONSTITUANTE

Par le décret du 6 mai 1931, le gouvernement provisoire avait constitué une commission de juristes dépendant du ministère de la justice et appelée à élaborer les projets dont on la chargerait et à présenter, de sa propre initiative, ceux qu'elle considérerait utiles. Le préambule du décret voulait

faire de cette commission l'organe de continuité qui donnerait un sens juridique aux dispositions des divers ministères. La commission jouirait d'une grande liberté pour sa structure interne et aussi le ministère de la Justice pour la désignation de ses membres.

La rédaction d'un avant-projet de constitution fut la première tâche qu'on lui confia, pour laquelle fut réunie une sous-commission de treize juristes, présidés par M. Ossorio y Gallardo. Les idées qui ont prédominé dans l'avant-projet ont été celles du professeur Posada. L'œuvre de la sous-commission était d'une ordonnance plus systématique la Constitution telle qu'elle fut finalement adoptée, et elle était moins orientée vers la gauche. Elle ne méritait pas les innombrables critiques qui lui furent adressées. Nous y ferons de fréquentes allusions au cours de notre étude détaillée de la Constitution.

L'intention du gouvernement, comme l'indiqua le ministre de la Justice, Fernando de los Rios, dans son discours d'inauguration de la commission, le 18 mai, était de faire un avant-projet qu'il présenterait à une commission des Cortes, après l'avoir modifié s'il le jugeait convenable. Au début de juillet, le gouvernement examina l'avant-projet. L'opinion était que cet examen nécessiterait beaucoup de réunions et amènerait bien des modifications, car on devait bien prévoir des tendances opposées sur un projet aussi capital à l'intérieur d'un cabinet aussi peu homogène. Et en fait, les divergences de vue entre les ministres furent si grandes que le gouvernement renonça à faire entrer un projet de constitution dans son programme. L'avant-projet servit cependant aux Cortes, mais sans caractère officiel. La seule autorité était l'autorité personnelle de ses auteurs, ce qui ne suffisait pas dans une matière où les considé-

ractions techniques doivent être unies à celles du réalisme politique.

Le règlement des Cortes, élaborées à l'avance par le gouvernement provisoire et ratifié par les Cortes, prévoyait une commission parlementaire de vingt et un membres, chargée de présenter à l'Assemblée le projet de constitution. La commission fut élue le 28 juillet ; on employa aussi le vote limité pour sa nomination, chaque bulletin ne devant porter que quatorze noms. Tous les partis y furent représentés proportionnellement. Le président fut le socialiste Jiménez de Asua. La commission se mit au travail avec une telle ardeur que le 18 août elle présentait à la Constituante le projet constitutionnel. Un article d'un de ses membres, M. Araquistain, a révélé ses procédés de travail. L'influence des socialistes y fut très grande, car c'étaient les membres socialistes qui préparaient les textes servant de point de départ à la discussion et souvent la commission accueillit leurs projets avec plus de faveur qu'ils ne l'avaient eux-mêmes espéré. Les discussions les plus vives eurent lieu sur la partie dogmatique et sur les questions du laïcisme, du fédéralisme et du nombre de Chambres.

Les débats parlementaires commencèrent le 27 août. Le règlement des Cortes avait établi la forme que devrait prendre la discussion : d'abord une discussion sur l'ensemble du projet, puis on aborderait chaque titre un à un et enfin chaque article. Les interventions oratoires étaient d'avance limitées en nombre et en durée, sauf pour le gouvernement et la commission. Elles furent encore réduites par la suite après entente entre le président des Cortes et les chefs des groupes. De même, des dates furent fixées comme limite extrême de la discussion des divers titres. Ces dispositions et l'assiduité des Cortes qui tinrent

de nombreuses séances de nuit permirent de terminer les débats le 1^{er} décembre. La commission procéda alors à une révision du style des textes et la Constitution fut votée le 9 décembre 1931, par 368 voix pour et aucune contre. Il est vrai que les députés agrariens et basco-navarrais s'étaient retirés depuis le vote des articles sur le problème religieux. Leur attitude accéléra les débats et, peut-être, permit l'accord sur la question de l'unicaméralisme.

Pour bien comprendre un texte législatif, il faut se pénétrer de l'atmosphère dans laquelle il a été élaboré. Les caractères de la constitution espagnole peuvent s'expliquer par une réaction contre le régime antérieur, par les désirs d'éviter les abus passés et de satisfaire les besoins qui se manifestaient, par imitation des constitutions étrangères.

Le mouvement révolutionnaire a mis fin à une monarchie centralisée, où les pouvoirs du chef de l'Etat étaient très grands et encore accrus en fait par l'influence qu'il avait su acquérir. Le Parlement n'était pas composé en totalité de représentants de la Nation, étant donnée l'origine de la moitié du Sénat, nommée par le roi ou presque forcément très monarchiste dans le cas des sénateurs de droit. Les élections n'étaient pas toujours d'une grande sincérité. Une fois réuni, ce Parlement était exposé continuellement à la dissolution par le souverain. Celui-ci était le chef suprême des forces militaires, désireux de faire usage de ses droits, il était intervenu dans la conduite des opérations, et pas toujours de façon heureuse. Finalement, une dictature militaire avait supprimé toute représentation populaire et instauré le régime absolutiste. L'absence de contrôle avait compromis l'équilibre financier. Les tendances centralistes avaient été accentuées et imposées par la force. Dans l'ordre social, la monarchie s'inspirait du libéralisme économique.

Sans doute, des lois sociales avaient été faites, mais elles restaient lettre morte par suite de la faiblesse des sommes consacrées à leur application et de la résistance des patrons. La dictature tâcha d'adopter une législation sociale, mais ses efforts étaient vus avec méfiance. Le régime de la propriété rurale était le métayage, le fermage ou la grande propriété, cette dernière en Andalousie. Enfin, à partir de 1930, la crise mondiale en aggravant la pauvreté des classes laborieuses et en faisant apparaître le chômage, a posé avec plus d'acuité la question économique et sociale, qui a été d'un grand poids dans la décision des électeurs. La constitution de 1876 déclarait le catholicisme la religion de l'Etat. Le clergé recevait un traitement de l'Etat. Les républicains ont exploité à leur profit les tendances conservatrices du clergé, la richesse des ordres religieux, richesse d'ailleurs exagérée par leurs ennemis, les privilèges accordés aux Jésuites en matière d'enseignement par la Dictature, enfin la diminution de la foi, quoique l'Espagne soit encore un pays très religieux.

Voici donc l'état de l'Espagne d'avant 1931. Il était naturel que les révolutionnaires au pouvoir prissent le contre-pied de tout cela. Et il faut aussi tenir compte de l'influence des constitutions étrangères. C'est de l'étranger, de la France que vinrent les idées libérales et démocratiques au xix^e siècle. Nous avons vu que la constitution de 1812 était copiée sur la française de 1791. De nos jours, l'exemple de la France jouit encore d'un grand prestige en Espagne, mais les constitutions plus récentes d'autres pays ont déterminé beaucoup de dispositions de la constitution espagnole. Des constitutions hispano-américaines ont également exercé leur influence. Cependant, les critiques de Buylla, qui représentent la constitution comme « une mosaïque faite de

morceaux de constitutions européennes et américaines » sont injustes (1). Enfin, le féminisme a eu aussi sa part.

La Constitution du 9 décembre 1931 a établi un régime dominé par le principe de la souveraineté populaire laissée dans l'ombre en 1876 et solennellement proclamée dès le préambule de la nouvelle constitution. Le parlement n'a qu'une chambre qui est uniquement une émanation du peuple, le pouvoir exécutif n'a plus les prérogatives de 1876. La puissance du parlement est augmentée. La démocratie directe fait son apparition. Le fédéralisme se substitue au centralisme. Le laïcisme inspire la vie de l'Etat. A l'imitation des institutions d'après-guerre, la liste habituelle des droits et des devoirs s'étend au domaine social et économique et le droit de propriété est limité. Le pouvoir de l'Etat est limité par le respect du droit international. D'une façon générale, nous assistons à la pénétration par le droits de tous les phénomènes de la vie politique et sociale, ou rationalisation du pouvoir pour reprendre l'expression de M. Mirkine-Guetzevitch.

Au point de vue matériel, la Constitution comprend un préambule, cent vingt-cinq articles distribués dans un titre préliminaire, qui expose les principes fondamentaux en sept articles, et neuf autres titres, et deux dispositions transitoires. Son style n'est pas jugé comme un chef-d'œuvre de prose et elle contient des passages « pleins de fatras, imprécis et froids » (Basilio Alvarez), et même des incorrections grammaticales. Mais, dans l'ensemble, elle est claire et la clarté vaut mieux que l'élégance du style.

(1) Les constituants espagnols n'ont pas pris au hasard des dispositions constitutionnelles étrangères, mais ont tâché de profiter de l'expérience des autres nations, et si leur œuvre est inspirée par plusieurs législations, c'est justement parce qu'ils ont cherché à prendre le meilleur de chaque pays.

La Constitution commence par le préambule que voici : « L'Espagne, en vertu de sa souveraineté et représentée par les Cortes Constituentes, décrète et sanctionne la présente Constitution ». Le préambule a été l'objet de vives discussions tant à la Commission parlementaire qu'à l'Assemblée. D'ailleurs, d'une façon générale, toutes les parties dogmatiques ont donné lieu à de longs débats où les partis ont défendu leurs idées sur des textes destinés à être les bases théoriques de l'édifice constitutionnel et, par cela même, très importants.

Le préambule n'est pas une simple formule solennelle d'introduction : il montre que nous sommes en présence d'un acte de la souveraineté nationale, et non plus d'une charte octroyée comme en 1834 ou d'un pacte doctrinaire tel que ceux de 1845 et 1876.

Le mot « Espagne » a été fort discuté. Les uns demandaient qu'il fut remplacé par « la nation espagnole », pour bien insister sur la souveraineté de la nation et pour se conformer à la tradition de 1812, de 1837 et de 1869. On pouvait craindre aussi que c'était la problématique existence d'une nation régionale qui faisait disparaître la nation espagnole. D'autres voulaient que se proclamât le principe de la souveraineté du peuple. La commission, qui, du texte du Comité de juristes, avait remplacé « la Nation espagnole » par « l'Espagne » soutint que « l'Espagne » n'avait pas un sens purement géographique, mais, au contraire, réunissait à la fois les idées de Nation, d'État, de Patrie et de Peuple.

Nous allons maintenant aborder l'étude détaillée de la Constitution et nous verrons comment elle a envisagé l'organisation de la nation, le problème politique et les diverses questions sociales, enfin ses rapports avec le droit international, et sa révision.

CHAPITRE PREMIER

La Constitution et la Nation

§ 1^{er}. — L'ORGANISATION NATIONALE

« L'Espagne est une République démocratique de travailleurs de toute classe qui s'organise en régime de liberté et de justice. Les pouvoirs de tous ses organes émanent du peuple. La République constitue un Etat intégral, compatible avec l'autonomie des Municipalités et des Régions ». Ce qui va nous retenir pour le moment est cette dernière phrase de l'article 1^{er}. Les fédéraux, les radicaux et les groupes régionaux voulaient que le principe fédéral fût proclamé explicitement dès le début ; mais les socialistes, les radicaux socialistes et les modérés n'estimaient pas nécessaire une telle affirmation. M. Alcala-Zamora, intervenant comme simple député et non comme président du gouvernement, conseilla de ne pas ajouter l'adjectif « fédéral » au mot « Etat », car ce n'est pas indispensable, la substance étant fédérale, et le débat fut suspendu quelques jours. Finalement, on déclara que la République était un Etat intégral, expression sans précision juridique, que chacun peut interpréter à son idée. En vain soutiendra-t'on qu'a été adoptée la thèse du professeur Cuevas sur la

substitution aux vieux concepts de l'Etat unitaire et de l'Etat fédéral d'un type nouveau modelé sur l'Allemagne contemporaine, où, en réalité, la Constitution de Weimar n'a fait que poursuivre le renforcement de l'unitarisme, sans renoncer pour cela à des autonomies administratives étendues et sans instituer de nouveau type d'Etat. En fait, les Cortes, prises entre régionalistes et unitaires, n'ont fait que tenter d'éluder le problème par un mot.

Nous reviendrons plus loin sur l'autonomie. Voyons maintenant ce qu'est cet Etat intégral. L'article 8 nous apprend que « l'Etat espagnol, dans les limites irréductibles de son territoire actuel, sera formé par des communes réunies en provinces et par les régions qui se constitueront en régime d'autonomie ». Donc, deux sortes de territoires en Espagne : les provinces et les régions autonomes, auxquelles il faut joindre les territoires du Nord de l'Afrique qui s'organiseront en régime autonome en relation directe avec le Pouvoir Central (fin de l'article 8). L'avant-projet disait que les provinces seraient directement unies au Pouvoir Central, mais l'expression a paru une marque d'infériorité et a disparu. La Constitution attribue aux communes une grande importance, puisqu'elle en fait l'unité de composition de la partie non autonome de l'Espagne. « Toutes les communes (art. 9) seront autonomes sur les matières de leur compétence », ce qui exclut l'autonomie du patrimoine municipal. Sage restriction, favorable aux communes elles-mêmes. Comme l'article 9 dit « toutes les communes », il s'applique aussi à celles des régions autonomes. « Les communes éliront leurs conseils municipaux au suffrage universel, égal, direct et secret, sauf quand elles fonctionneront sous le régime du Conseil ouvert ». Le Conseil ouvert est un usage des communes espagnoles du

Moyen-Age, où les administrés coopèrent directement avec leurs élus à l'administration de la commune, manifestation de démocratie directe qui avait survécu dans les montagnes de Léon. Nous avons déjà montré cette tendance à faire revivre les anciennes institutions démocratiques nationales plutôt qu'à copier celles de l'étranger, en particulier de la France. Mais le Conseil ouvert ne sortira très probablement pas des petits villages. Pour les maires, le même article 9 se contente de dire qu'ils seront toujours désignés par élection directe du peuple ou par le conseil municipal, mais sans déterminer dans quel cas ils le seront d'une façon plutôt que de l'autre. C'est une habitude de la Constitution de laisser à des lois futures le soin de trancher des problèmes qu'elle pose sans les résoudre. On peut dire, il est vrai, qu'ainsi elle est plus souple.

« Les provinces seront constituées par les communes unies entre elles conformément à une loi qui déterminera leur régime, leurs fonctions et la manière d'élire l'organe gérant de leurs fins politico-administratives » (art. 10). Le mot « politico » est à relever ; il semblerait que les fins des Députations provinciales doivent être uniquement administratives. La Constitution emploie pour désigner l'union des communes le terme de *mancomunidad*, et il est très critiqué. La *mancomunidad*, en effet, correspond traditionnellement à une formule contractuelle ; or, l'article 10 fait entrer dans les provinces les communes qui les forment actuellement, sauf au cas de modification par la loi. Un régime particulier est fait aux Iles Canaries, divisées entre elles par des polémiques, et la possibilité de l'obtenir est offertes aux Baléares, à la fin de l'article 10 : « Dans les îles Canaries, en outre, chaque île formera une catégorie organique pourvue d'un Conseil insulaire comme corps gérant

de ses intérêts particuliers, aux fonctions et aux facultés administratives égales à celles que la loi assigne à celui des provinces ». Ce texte prête à confusion : en outre » peut faire croire que les différentes îles ne se substitueraient pas à la province, et que le Conseil insulaire n'existerait que comme corps gérant des îles en tant que catégorie organique locale, tandis que la phrase finale ferait plutôt pencher vers l'hypothèse que le Conseil possède toutes les fonctions et facultés administratives d'une députation provinciale de la Péninsule.

Passons maintenant à l'étude des régions autonomes. L'Espagne a été formée par l'union de plusieurs régions, étrangères les unes aux autres, et loin d'être fondues ensemble depuis l'unité espagnole, malgré les efforts des souverains, qui, peu à peu, avaient supprimé les particularités des domaines de la Couronne d'Aragon, des provinces basques, de la Navarre et de la Galice, le centre et le modèle de l'Espagne unie étant la Castille dont la langue devint la langue commune. Mais une réaction se manifesta dans les régions non castillanes. Le catalanisme se manifesta d'abord par la renaissance de la langue catalane tombée au rang de dialecte. Le mouvement politique commença avec Almirall, un républicain fédéral qui tenta d'établir un Canton catalan en 1873, sous la République. Après la Restauration, les catalanistes se divisèrent en plusieurs fractions : régionalistes et nationalistes ; les bases de Manresa, de 1885, demandaient un parlement catalan, la reconnaissance du catalan comme langue officielle et l'admission des seuls Catalans aux emplois publics. Un triomphe électoral, en 1906, par l'union de tous les partis catalans en « solidarité catalane » fit présenter un projet d'autonomie administrative par le ministère Maura ; sa chute fit ajourner la

réforme. Quelques années après, les Députations provinciales catalanes demandèrent au gouvernement de droit de former une Union catalane (*Mancomunidad*) pour certains services publics. La Grande Guerre, émancipatrice des peuples séparatistes de l'Europe centrale, surexcita les aspirations autonomistes des Catalans. Et, en 1918, les représentants de la Catalogne formèrent une *Mancomunidad* de la Catalogne, malgré le gouvernement de Madrid. En 1922, les groupes de tendances anti-monarchiques comme l'Action catalane et l'Action républicaine de Catalogne se séparèrent de la Ligue régionale de Cambo, jugée trop modérée, et formèrent le parti catalan républicain. La politique anti-catalaniste de la Dictature blessa les sentiments des Catalans qui tournèrent leurs espoirs vers les partis catalanistes les plus avancés, et notamment celui de l'Etat catalan, du colonel Macia, qui tenta même un soulèvement armé préparé en France (1925).

Les provinces basques, aussi, sont très particularistes. Rattachées à l'Espagne seulement par l'union personnelle, elles se sont vu retirer leurs privilèges au xix^e siècle, après la défaite du carlisme qu'elles avaient soutenu : leurs assemblées législatives et locales autonomes furent supprimées en 1839 et en 1841, ainsi que leurs libertés commerciales. Enfin, la loi du 25 juillet 1876 leurs retira leurs derniers privilèges fiscaux et militaires, et, après quelques années de grâce, elle fut strictement appliquée à partir de 1889. Mais l'esprit régionaliste s'est maintenu et les éléments nationalistes de la droite — les pays basques sont religieux et conservateurs — ont demandé, par le statut d'Estella, la création d'un Etat autonome basque, sur le modèle catalan et qui régirait lui-même ses relations avec l'Eglise. En Galice, une assemblée réunie à la Corogne s'est déclarée pour l'au-

tonomie. Un statut de généralité valencienne est à l'étude. Toutes ces contrées possèdent une langue spéciale dont elle font le symbole de leurs revendications, et qui les distingue du reste de l'Espagne. Au contraire, il est peu probable que le mouvement autonomiste soit bien profond en Andalousie, pays de langue castillane, malgré la constitution d'une commission qui propose l'autonomie pour l'administration intérieure et le développement des richesses.

Primo de Rivera, pour gagner des partisans, avait laissé entendre aux Catalans qu'il leur ferait accorder un régime autonomiste, mais la dictature persécuta les catalanistes et s'attaqua surtout au catalan. Cette politique maladroite fit faire d'immenses progrès à l'idéal catalaniste qui, persécuté en même temps que les idées démocratiques, triompha aussi avec elles. Le problème catalan a préoccupé constamment le gouvernement provisoire. Tout d'abord, une République catalane avait été proclamée dès le 14 avril. Le gouvernement de Madrid put obtenir qu'elle fût remplacée par une Généralité de Catalogne, nom historique qui, par cela même, flattait les Catalans sans mettre la Catalogne sur le même rang que la République espagnole. Mais au pacte de Saint-Sébastien, du 17 août 1930, les chefs républicains s'étaient engagés à donner au problème catalan une solution satisfaisante pour les Catalans : un statut de la Catalogne serait fait, qui devrait être approuvé par le peuple catalan dans un référendum au suffrage universel. Il serait ensuite soumis à l'approbation des Cortes Constituentes pour ce qui toucherait la délimitation des pouvoirs entre la région autonome et l'Etat espagnol. Les Catalans se hâtèrent de préparer la Charte de leur autonomie. Le 24 mai 1931, les municipalités de Catalogne furent appelées à désigner leurs représentants à la Députation provisoire de la

Généralité. Les élections assurèrent la victoire de la gauche républicaine catalane, parti du colonel Macia, et de son alliée, l'Union socialiste de Catalogne. La Députation provisoire désigna dans son sein une commission de onze membres qui élaborait un projet de statut, ratifié triomphalement, successivement par un plébiscite des municipalités, le 26 juillet, et par un référendum populaire, le 2 août. M. Macia vint le remettre solennellement à M. Alcala Zamora, qui, tout en déclarant devoir se conformer au pacte de Saint-Sébastien, ajouta que cet engagement n'empêchait pas l'Assemblée Constituante de discuter le projet. Mais, pratiquement, le statut catalan a eu une influence considérable sur toute la partie de la Constitution que nous allons voir.

L'article 11 reconnaît à une ou plusieurs provinces limitrophes, ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, le droit de s'organiser en région autonome pour former un noyau politico-administratif à l'intérieur de l'Etat espagnol. Un Statut sera la loi fondamentale de l'organisation politico-administrative de la région autonome, et l'Etat espagnol la reconnaîtra comme partie intégrante de sa législation. L'organisation de l'Etat n'est donc pas seulement administrative, mais aussi politique. L'article 12 précise les conditions nécessaires à l'élaboration du Statut de la région autonome. Il doit être présenté par la majorité de ses conseils municipaux, ou, tout au moins, par ceux des communes comprenant les deux tiers des électeurs de la région ; puis, les deux tiers au moins des électeurs doivent l'accepter ; en cas de rejet, une nouvelle proposition d'autonomie ne pourra pas se renouveler avant cinq ans ; enfin, il faut l'approbation des Cortes. L'octroi de l'autonomie, mesure extrêmement grave,

n'est donc accordée qu'après un sérieux contrôle de la volonté populaire et de la région et de toute l'Espagne représentée par les Cortes. Celles-ci ne peuvent pas approuver un Statut qui serait contraire à la Constitution et aux lois organiques de l'Etat sur les matières qui ne sont pas de la compétence du pouvoir régional. L'Etat espagnol, en effet, se réserve la législation sur un certain nombre de matières ainsi que l'exécution directe de cette législation, et pour d'autres il ne se réserve que la législation. Au premier groupe appartiennent la nationalité, la réglementation des droits et des devoirs constitutionnels, les relations internationales, le régime des Colonies et du Protectorat, la défense nationale, le régime douanier et celui des traités de commerce, le système monétaire et fiduciaire ainsi que les finances générales de l'Etat et sa Dette, la juridiction du Tribunal Suprême sauf en ce qui concernera les attributions reconnues aux pouvoirs régionaux, le régime d'extradition, la police d'émigration et d'immigration, le contrôle des armes, le régime général des communications, l'éclairage des côtes, le régime des navires de commerce, la pêche maritime, enfin, quand le cadre de la région est dépassé, les installations hydrauliques et électriques et la défense sanitaire. L'importance capitale de toutes ces matières justifie la compétence exclusive du pouvoir central. Il y en a encore deux qui appellent des remarques : d'abord les relations entre les Eglises et l'Etat et le régime des cultes : les députés agrariens et basco-navarrais demandèrent sans succès que les Régions pussent faire des Concordats, comme c'était inscrit dans le statut d'Estella ; deuxièmement, la défense de la sûreté publique dans les conflits de caractère suprarégional ou extrarégional ; mais quid de la sûreté publique dans les conflits de caractère

purement régional ? dans l'hypothèse d'une région qui ne voudrait ou ne pourrait pas faire régner l'ordre, ce qui pourrait se produire dans une Catalogne dominée par les syndicalistes.

Pour un second groupe de matières, la législation est attribuée à l'Etat espagnol et l'exécution pourra l'être aux régions autonomes dans la mesure de leur capacité politique. Le texte, l'article 15, ne dit pas qu'elle le sera, il dit seulement qu'elle pourra l'être. Ce seront les Cortes qui décideront. D'une façon générale, entrent dans cette catégorie le droit privé, le droit pénal, la législation sociale, minière et rurale, cette dernière en ce qui touche la défense de la richesse et la coordination de l'économie nationale. Il faut ajouter le régime de la presse, des associations, des réunions et des spectacles. Pour le droit civil, ce sont « la forme du mariage, la tenue de l'état civil et des hypothèques, les bases des obligations contractuelles et la réglementation des statuts personnel, réel et formel pour coordonner l'application et résoudre les conflits entre les différentes législations civiles de l'Espagne ». La rédaction de ce texte attribue implicitement des pouvoirs législatifs en matière civile à toutes les régions, même à celles qui auparavant n'auraient pas eu de droit particulier. L'unification des bases des contrats par l'Etat ne sera pas de trop pour atténuer les conflits qui, forcément, résulteront de l'apparition des Statuts régionaux avec leurs particularités. Cette résurrection du droit régional aura l'inconvénient de gêner les relations tant commerciales que civiles à travers la Péninsule. La nouvelle organisation nationale espagnole se heurtera vite à des difficultés de ce côté-là.

Les dispositions sur la législation sociale sont le résultat d'une transaction. M. Largo Caballero aurait voulu que

l'exécution des lois sociales soit de la compétence de l'Etat espagnol, qui en est responsable à Genève. Les députés catalans alléguaient le développement industriel de leur contrée et les promesses qu'on leur avait faites pour faire réserver cette exécution aux régions. Afin de contenter les uns et les autres, l'article 15 décide que l'exécution des lois sociales sera sous le contrôle du gouvernement de la République. Ceci implique donc que le gouvernement central ne peut exercer de contrôle sur l'exécution des autres matières. L'article 15 contient, en outre, deux paragraphes qui risquent de le mettre en opposition avec l'article 14. Les voici : « Appartient à l'Etat espagnol la législation et pourra obtenir aux Régions autonomes l'exécution... sur les matières suivantes : ...6° les chemins de fer, les routes, les canaux, les téléphones et les ports d'intérêt général ; ...13° les services de l'aviation civile et la radiodiffusion. Or, l'article 14 a déjà classé comme de la compétence exclusive de l'Etat espagnol pour la législation et l'exécution directe « le régime général des communications, les lignes aériennes, les postes, les télégraphes, les câbles sous-marins et les communications par radio ». Ces deux textes peuvent être la source de conflits.

L'article 15 a été l'objet de débats longs et passionnés aux Cortes, régionalistes et espagnolistes le jugeant de façon inverse. Sur des matières importantes, s'il réserve la législation à l'Etat, il permet d'accorder l'exécution aux régions et souvent, une disposition législative vaut selon son exécution.

Comme les deux articles 14 et 15 ne comprennent pas toutes les matières, l'article 16 décide que ce qui n'y est pas compris pourra, être de la compétence des régions autonomes pour la législation exclusive et l'exécution directe,

conformément aux dispositions des différents Statuts approuvés par les Cortes. L'article 16 préjuge en faveur du régionalisme. Une tendance opposée, définissant la compétence régionale et laissant tout le reste à l'Etat, que soutenait M. Rodriguez Pérez, a été repoussée.

L'article 50, du chapitre de la culture, a trait à l'enseignement. Il est très favorable aux régionalistes puisqu'il donne aux régions autonomes « le droit d'organiser l'enseignement dans leurs langues respectives, d'accord avec les facultés qui seront concédées dans leurs Statuts ». L'enseignement dans une langue régionale gênera considérablement les enfants de familles étrangères à la région. Aussi « l'étude de la langue castillane est obligatoire et elle s'emploiera aussi comme instrument d'enseignement dans tous les Centres d'instruction primaire et secondaire des régions autonomes ». Seulement, dans quelle proportion l'enseignement se fera-t-il en castillan ? Il est à craindre qu'on n'accorde au castillan que quelques heures d'études chaque semaine, comme aux langues étrangères. Et il est à redouter que les jeunes Catalans, qui chez eux ne parlent jamais castillan, ne finissent par ne le savoir qu'imparfaitement, ce qui gênera les relations avec le reste de l'Espagne. Remarquons aussi que la Constitution dit : le castillan, et non : l'espagnol. En effet pour les Catalans, Valenciens, Basques, Galiciens, il n'y a pas de langue espagnole : il y a plusieurs langues en Espagne, égales entre elles, et ce qu'on appelle l'espagnol n'est qu'une de ces langues, le castillan, dont la prépondérance politique de la Castille dans l'histoire d'Espagne avait fait la langue officielle. La Constitution s'est rangée à la thèse régionalistes. Déjà, dans le titre préliminaire, l'article 4 dit : « Le castillan est la langue officielle de la République. Tout

Espagnol a l'obligation de le savoir (ceci est et restera encore longtemps loin de la réalité) et le droit de l'employer, sans préjudice des droits que les lois de l'Etat pourront reconnaître aux langues des provinces ou des régions. On ne pourra exiger de personne la connaissance, ni l'usage d'aucune langue régionale, sauf pour ce que pourront disposer des lois spéciales ». Les réserves annulent pratiquement les règles d'abord énoncées. Pour revenir à l'article 50, il dit que l'Etat pourra entretenir ou créer dans les régions autonomes des établissements d'enseignement de tous les degrés dans la langue officielle de la République. Si l'Etat peut faire cela, c'est donc que les Universités et les écoles existantes seront passées au domaine de la Région. Un amendement, qui fut repoussé, signé par des professeurs illustres, M. de Unamuno en tête, voulait faire du castillan l'instrument obligatoire d'enseignement dans toute l'Espagne : les régions auraient pu, cependant, organiser l'enseignement dans leurs langues respectives, mais l'Etat aurait dû — et non pu, comme dans la Constitution — entretenir des institutions d'enseignement de tous les degrés dans la langue officielle de la République.

La délivrance des titres académiques et professionnels appartient exclusivement à l'Etat qui établira les épreuves et les conditions nécessaires pour les obtenir même dans le cas où les certificats d'étude proviendraient de centres d'enseignement des régions autonomes (art. 49).

L'Etat a fait en sa faveur des réserves d'ailleurs tout à fait légitimes. Tout d'abord (art. 11, 2°) les attributions des articles 15, 16 et 18 forment un maximum et les régions pourront ne les demander que partiellement, quitte à solliciter l'augmentation de leur compétence dans la suite, par la même procédure que pour le Statut lui-même. La fédé-

ration de régions autonomes n'est admise en aucun cas : l'article 13 a ainsi prévenu la reconstitution éventuelle de l'ancienne couronne d'Aragon : Catalogne, Valence, Baléares et Aragon, unis par la communauté d'histoire et de langue, sauf pour une partie de l'Aragon où l'on ne parle qu'espagnol. Malgré le désir de certains députés de voir cette reconstitution ou seulement l'union des Baléares, jugées sans maturité politique suffisante pour avoir un Statut propre, à la Catalogne, la majorité des Cortes n'a pas voulu introduire ce qui parut un ferment possible de dissociation de l'Espagne.

Les garanties que s'est réservées l'Etat s'étendent à la législation intérieure des Régions autonomes. Celles-ci ne pourront établir aucune différence de traitements entre les naturels du pays et les autres Espagnols (art. 17). Ce principe n'est atténué ici par aucune de ces exceptions qui souvent dans la Constitution retirent toute valeur réelle à un précepte. Mais comment l'accorderait-on avec les droits que selon l'article 4, les lois de l'Etat pourront reconnaître aux langues des provinces ou des régions et avec la reconnaissance d'une langue régionale que pourront exiger des lois spéciales ? Un Castillan ou un Andalou ne sera pas sur un pied d'égalité avec un Catalan ou un Basque si le catalan ou le basque est requis pour un emploi ou un diplôme. Les articles suivants, de 18 à 21, réglementent les rapports des législations centrale et régionale. Le droit de l'Etat espagnol prévaut sur celui des Régions autonomes pour tout ce qui n'est pas attribué à leur compétence exclusivement. C'est l'article 13 de la Constitution de Weimar. Les matières qui ne sont pas explicitement reconnues dans son Statut comme de la compétence de la Région autonome seront réputées de celle de l'Etat ; mais celui-ci pourra distri-

buer ou transmettre les facultés au moyen d'une loi (art. 16 et 18). La présomption de compétence en faveur de l'Etat central se justifie, car il s'agit d'un Etat unitaire qui transmet des attributions à des organismes régionaux ; ce ne sont pas ceux-ci qui s'unissent pour créer un Etat fédéral dont les seuls pouvoirs sont ceux qui lui sont expressément accordés, puisqu'il n'existait pas auparavant.

Il était indispensable de coordonner les différentes législations qui existeront dorénavant en Espagne. D'une part, à l'imitation de la compétence législative conditionnée de la Constitution de Weimar — qui a exercé une grande influence sur l'organisation nationale espagnole — les bases auxquelles devront se conformer les dispositions législatives des régions autonomes pourront être fixées par l'Etat au moyen d'une loi, quand l'exigeront l'harmonie entre les intérêts locaux et l'intérêt général de la République (art. 19). Mais pour que les députés catalans acceptent ce principe, il a fallu en atténuer la portée par des conditions telles qu'il sera fort peu appliqué : tout d'abord le Tribunal des Garanties Constitutionnelles — sur lequel nous reviendrons — appréciera la nécessité d'une telle loi. Ensuite, il lui faudra le vote favorable des deux tiers des députés composant les Cortes, quorum difficile à réaliser. D'autre part, le gouvernement de la République pourra édicter des règlements pour l'exécution des lois, même dans le cas où cette exécution appartient aux autorités régionales (art. 20). Divers articles réservent encore des droits particuliers à l'Etat Espagnol : contrôle de l'application de la législation sur l'enseignement (art. 50), droit d'expropriation pour ses travaux particuliers (art. 15, 11°). Mais, par contre, la Cour des Comptes n'a pas à examiner la gestion des Régions (art. 120).

Mais les Régions se voient aussi reconnaître des garanties par l'institution du Tribunal des Garanties Constitutionnelles qui a, entre autres, mission de connaître des conflits de compétence législative et de tous ceux qui pourraient surgir entre l'Etat et les Régions autonomes et aussi entre elles (art. 121). Chaque région espagnole a un représentant parmi les membres du Tribunal (art. 122). Il est à noter que la Constitution dit région espagnole et non pas région autonome. C'est M. Ortega y Gasset qui a insisté pour que soit adoptée cette disposition. Et de même l'article 123 permet à toute région espagnole d'avoir recours au Tribunal, dont les résolutions peuvent, en effet, les affecter toutes et pas seulement les autonomes.

Enfin l'autonomie pourra prendre fin. L'article 22 prévoit que toute province, ou partie de province, de celles qui forment une Région autonome pourra renoncer à son régime et revenir à celui de province directement unie au Pouvoir central. La procédure sera la même que pour obtenir l'autonomie : proposition par la majorité des Conseils Municipaux et vote favorable des deux tiers au moins des électeurs inscrits dans la province. Mais quid si la région autonome a supprimé les provinces pour les remplacer par d'autres divisions, comme c'est le cas en Catalogne ? Faudra-t-il, pour la circonstance, ressusciter les anciennes provinces ou considérer les nouvelles divisions territoriales comme des provinces ? Les deux solutions peuvent se défendre. Mais, il est fort probable que le problème ne se posera pas en pratique.

Telle est la nouvelle organisation nationale de l'Espagne. L'Espagne n'est pas un Etat fédéral ; c'est un Etat unitaire avec des régions autonomes. C'est la partie la plus importante de la Constitution, car elle a amené des changements

auxquels les Catalans ne renonceront pas facilement quoi-qu'il arrive. Elle est en butte aux attaques d'une grande partie des Espagnols, même en dehors de la droite, qui y voient un danger pour l'existence de la Nation, mot que, font-ils remarquer, la Constitution évite de prononcer pour y substituer l'Etat. Le vote du Statut catalan en 1932 a provoqué de vives protestations et c'est au cri de « Vive l'Espagne unie ! » que s'est soulevé le général Sanjurjo. Ces critiques sont-elles fondées ? Les concessions apaiseront et endigueront-elles l'esprit régionaliste, ou seront-elles le commencement d'une dissociation ? La sagesse politique des Espagnols résoudra la question.

§ 2. — LA NATIONALITÉ

Le titre II traite de la nationalité, consacrant ainsi la thèse que cette matière relève du droit public et non du droit privé ; et, en effet, la vie même de l'Etat en dépend. Ce n'est pas l'inscription au Code civil d'articles sur la nationalité qui doit faire illusion.

On sait que deux principes peuvent être suivis dans cette matière : le jus sanguinis et le jus soli. L'article 23 les accepte successivement tous les deux : sont Espagnols ceux qui sont nés en Espagne ou hors d'Espagne, de père ou de mère espagnols. Il y a, en effet, beaucoup d'Espagnols à l'étranger. Il est à remarquer qu'il suffit qu'un des deux parents, n'importe lequel, soit Espagnol. Il en résultera que beaucoup d'Espagnols auront une autre nationalité, si la loi de celui de leurs parents qui n'est pas Espagnol leur attribue aussi une nationalité. Ils seront Espagnols pour l'Espagne et de la nationalité correspondante pour l'autre

pays, mais quid des autres nations ? Voilà bien des difficultés futures. Mais, d'une façon générale, elles sont inévitables tant qu'il n'y a pas de statut international de la nationalité, que la souveraineté des Etats rend actuellement impossible. Le jus soli recouvre son empire pour les personnes nées en Espagne de parents inconnus ou de parents étrangers, mais ces dernières ne sont pas contraintes de devenir Espagnoles et il faut qu'elles optent de la façon que déterminera la loi. La Constitution espagnole, plus libérale que la législation française de 1927, n'oblige en aucun cas les enfants d'étrangers à prendre la nationalité espagnole. Mais il est vrai qu'il y a moins d'étrangers en Espagne qu'en France.

Pour la nationalité des femmes mariées, l'article 23 reconnaît les deux solutions admises aujourd'hui : conservation de la nationalité d'origine, ou acquisition de celle du mari. Le texte ne fait mention que des étrangères qui épouseraient des Espagnols, mais, sur une question de M. Alcala-Zamora, la Commission parlementaire par la bouche de M^{lle} Campoamor, femme-député, a répondu qu'il fallait comprendre que la même règle s'appliquait aux Espagnoles. L'article 23 envisage aussi la naturalisation des étrangers ; de plus, sont Espagnols les étrangers qui obtiennent droit de domicile dans une localité quelconque de la République. Le terme de droit de domicile, *vecindad* en espagnol, est critiqué par les juristes comme trop vague. Ils reprochent aussi à la Constitution d'accorder immédiatement aux naturalisés les droits des Espagnols de naissance. La Constitution s'en remet aux lois pour les conditions de naturalisation et de droit de domicile. Actuellement, selon les décrets du 6 novembre 1916 et du 29 avril 1931, il faut, pour obtenir la naturalisation, dix

ans de résidence, réduite à cinq pour les propriétaires de biens fonds et à deux pour les sujets de pays unis à l'Espagne par les liens de la race. L'article 23 se termine en disant qu'une loi établira la procédure qui fera acquérir la nationalité espagnole aux personnes d'origine espagnole résidant à l'étranger. C'est le retour à la mère patrie des individus ayant perdu leur nationalité, comme les Espagnols qui ont épousé un étranger, selon l'article 22 du Code civil, et les Espagnols naturalisés à l'étranger. Cette interprétation est celle de la commission qui, sur la demande d'un député que fût reconnue la récupération de la nationalité des Espagnols naturalisés à l'étranger, répondit que la loi annoncée par l'article 23 viserait ce point. Le texte ainsi conçu a plus d'utilité que le vœu, d'où il provient, présenté au Comité juridique, tendant à une acquisition collective de la nationalité espagnole des individus d'origine espagnole transplantés à l'étranger, ce qui aurait amené une naturalisation globale des séfardites ou descendants des Juifs expulsés d'Espagne en 1492, établis maintenant en Orient. Ce geste n'aurait eu qu'une portée sentimentale.

La Constitution n'établit pas le système de l'allégeance perpétuelle et la qualité d'Espagnol se perd en acquérant volontairement une nationalité étrangère (art. 24). Elle se perd aussi en entrant au service des armes d'une puissance étrangère sans l'autorisation de l'Etat espagnol ou en acceptant d'un autre gouvernement un emploi impliquant l'exercice d'une autorité.

Ces textes ne font que consacrer les idées généralement admises aujourd'hui sur la nationalité, tandis que la fin de l'article 24 est tout à fait originale : sur la base d'une réciprocité internationale effective et moyennant les conditions

et les formalités que fixera une loi, les naturels du Portugal et des pays hispaniques d'Amérique, y compris le Brésil, pourront, à condition de le demander et de résider en territoire espagnol, devenir citoyens espagnols sans, pour cela, perdre leur nationalité d'origine. Mais il faudra qu'il y ait réciprocité. De leur côté, les Espagnols pourront, sans perdre leur nationalité d'origine, se faire naturaliser dans ces mêmes pays, si leurs lois ne le défendent pas et même s'ils ne reconnaissent pas le droit de réciprocité. Cette mesure n'est pas inspirée par un esprit impérialiste comme la loi allemande Delbrück ; elle est limitée aux nations de même race. La République espagnole a voulu resserrer les liens entre l'Espagne et les nations de sa race, politique déjà suivie par la Monarchie. Elle garantit en même temps les droits des émigrants espagnols, souvent obligés de se faire naturaliser en Amérique, et bien plus nombreux que les Américains du Sud en Espagne. L'extension de ce régime de faveur aux Portugais montre la sincérité de l'entente entre deux nations autrefois ennemies. Certains commentateurs de la Constitution se sont étonnés que les Philippins ne soient pas compris ; mais les Philippines, quoique possessions espagnoles jusqu'en 1898, ont été beaucoup moins pénétrées par l'hispanisme que l'Amérique, et la plupart des habitants ne sont pas d'origine espagnole.

Des propositions, plutôt curieuses, n'ont pas été retenues : ainsi la perte de la nationalité pour ceux qui se seraient soulevés, les armes à la main, contre la Constitution, ou, plus encore, l'amendement du député Barriobero, d'après lequel les religieux ne sont pas des nationaux et qui, cependant, recueillit quatre-vingt deux voix.

CHAPITRE II

La Constitution politique

La Constitution du 9 décembre 1931 établit le régime parlementaire : chef de l'Etat distinct du Cabinet responsable devant le Parlement, mandataire de la Nation. Mais ce n'est pas le régime parlementaire traditionnel : le chef de l'Etat n'est pas irresponsable. D'autre part, la démocratie directe est introduite.

La partie organique a été discutée avec moins d'ardeur que la dogmatique, les sujets qui passionnaient le plus étant les questions régionale et religieuse, et aussi parce que l'opposition de droite s'était retirée. La Commission parlementaire s'est moins écartée ici de l'avant-projet du comité juridique, aussi toute cette partie est-elle d'un caractère moins avancé.

§ 1. — LE POUVOIR LÉGISLATIF

Le pouvoir législatif est partagé entre les Cortes, le Gouvernement et le Peuple, qui, d'ailleurs, est le seul maître : les pouvoirs de tous les organes de la République émanent du peuple (art. 1^{er}). L'article 60 nous dit que le Gouverne-

ment et le Congrès des Députés ont l'initiative des lois, et l'article 66, que le peuple pourra faire soumettre à sa décision les loi votées par les Cortes et exercer le droit d'initiative, sur la demande de 15 % du corps électoral. Le chef de l'Etat, lui, n'est pas indiqué comme ayant l'initiative des lois, mais les projets de lois doivent être élaborés en Conseil des Ministres et présentés au Parlement, et comme le Président de la République signe les projets, il a donc forcément une part dans l'initiative des lois.

Nous allons étudier d'abord les Cortes. « La puissance législative réside dans le peuple qui l'exerce au moyen des Cortes ou Congrès des Députés ». L'article 51 répète donc encore une fois le principe de la souveraineté du peuple et rétablit l'unicaméralisme, disparu avec la constitution de 1812. La disparition du Sénat est une des manifestations de la réaction contre l'esprit de 1876. De plus, c'est aujourd'hui une tendance générale dans les nouvelles Constitutions de supprimer les Chambres Hautes, ou, si elles sont maintenues, d'amoinrir leurs pouvoirs (Tchécoslovaquie). En effet, l'esprit démocratique s'oppose aux Chambres Hautes d'origine aristocratique ; et, si elles avaient la même origine que les Chambres basses, elles feraient double emploi. Mais l'unicaméralisme n'a pas été accepté en Espagne sans résistance. Les radicaux désiraient un Sénat pour servir de frein et représenter les régions et les éléments techniques et sociaux. De même, la droite républicaine, pour établir une représentation corporative et éviter des abus possibles du Congrès. Mais les socialistes, les radicaux socialistes, l'Action Républicaine et le groupe « au service de la République » se sont opposés à la dualité des Chambres comme antidémocratique et représentant des intérêts particuliers égoïstes. Cette décision peut être regrettable,

car elle supprime la révision par une deuxième assemblée de mesures malencontreuses que pourrait prendre une Chambre passionnée. De plus, un pouvoir qui n'est modéré par rien a des tendances à abuser de sa puissance, comme déjà le signalait Montesquieu. Aussi, beaucoup d'esprits trouvent exagéré le pouvoir du Parlement espagnol.

Le Congrès des Députés se compose des représentants élus au suffrage universel, égal, direct et secret (art. 52). Ce sont les principes universellement reconnus aujourd'hui pour les élections. Certains députés de droite auraient voulu qu'en outre la représentation proportionnelle fût inscrite dans la Constitution. Mais, malgré cela, il est peu probable que ce système soit abandonné. Pour que le suffrage universel s'exerce en connaissance de cause et ne reste pas un vain mot, le régime républicain a entrepris un grand effort pour l'instruction.

L'article 36 accorde l'égalité des droits électoraux aux citoyens de l'un et l'autre sexe, majeurs de vingt-trois ans. Le suffrage féminin est donc établi en Espagne et c'est une coalition des socialistes, du groupe « au service de la République », des progressistes, des catholiques et des Catalans qui l'a fait triompher par 161 voix contre 121 des radicaux, des radicaux-socialistes et de l'Action républicaine. Ceux-ci, tout en admettant le principe du vote des femmes, voulaient l'ajourner, car ils craignaient que les femmes ne subissent des influences contraires à la République, c'est-à-dire, plus clairement, étant anticléricaux, ils redoutaient que les femmes, très religieuses en Espagne, ne fissent passer la Religion avant la République. Ce n'est pas seulement en Espagne qu'on entend ces arguments... Une proposition, qui, pour commencer, n'aurait accordé le vote aux femmes que pour les élections municipales, fut également repoussée. Le

problème de l'âge a également donné lieu à une discussion : les socialistes voulaient l'abaisser à 21 ans. Mais la considération du service militaire et la crainte de l'influence des extrémistes sur la jeunesse ont fait échouer cette réforme.

Tous les citoyens, majeurs de 23 ans, sans distinction de sexe ni d'état civil seront éligibles au Congrès (art. 53). Une loi électorale fixera les conditions nécessaires (sur les condamnations, etc...) ainsi que les incompatibilités et l'indemnité parlementaire. L'expression « sans distinction d'état-civil » implique que la femme mariée pourra être députée.

Les députés représentent la Nation et non leur circonscription seule. C'est un principe classique. Ils seront indéfiniment rééligibles : sans doute, le principe opposé, admis en 1812, empêchait la politique de devenir une profession, mais il privait l'Espagne de l'expérience acquise par les députés. La durée légale du mandat sera de quatre ans, comptés à partir de la date des élections générales. Ce terme, adopté en France et en Allemagne, est celui que l'expérience démontre comme à la fois assez court pour que le peuple exerce un contrôle suffisant et assez long pour laisser à la Chambre le temps de travailler sérieusement et ne pas fatiguer les électeurs par de trop fréquentes convocations aux urnes. Le Congrès sera renouvelé en totalité. Les élections devront avoir lieu au plus tard soixante jours après l'expiration du mandat ou la dissolution des Cortes qui se réuniront au plus tard trente jours après les élections. Ces délais rigoureux montrent le désir des constituants espagnols de prévenir toute illégalité.

C'est le Congrès lui-même qui statue sur la capacité et la validité de l'élection de ses membres (art. 57). C'est encore un précepte traditionnel, mais qui n'en est pas meilleur

pour cela, les députés étant tentés de subordonner la justice à la politique. Et au point de vue théorique, c'est une entorse à la séparation des pouvoirs : en vain objecterait-on que la Chambre est souveraine ; comme répond le professeur Joseph-Barthélémy, c'est la loi qui est souveraine. Le contrôle par une autorité juridictionnelle est bien plus recommandable ; il y en a un précédent en Espagne même où la loi électorale de 1907 avait créé au Tribunal Suprême une Cour des élections contestées, et il y a aussi l'exemple d'un grand pays parlementaire, la Grande-Bretagne, où la régularité des élections contestées est examinée par deux magistrats du Banc du Roi. Et c'est ce principe que la Constitution de 1931 elle-même adopte pour les délégués à l'élection du Président de la République.

Nous avons vu que la Constituante avait pris soin d'assurer l'indépendance des députés en pourvoyant à leurs besoins matériels ; elle le fait encore en assurant l'inviolabilité parlementaire pour les votes et les opinions émises par les députés dans l'exercice de leur charge (art. 55). Cette inviolabilité s'applique non seulement aux paroles à la Tribune, mais aussi au travail dans les Commissions. Ce principe est indispensable, mais, pratiquement, le règlement intérieur de la Chambre doit prévenir les abus. L'article suivant garantit les députés contre le risque d'arrestations arbitraires par lesquelles un gouvernement pourrait se débarrasser de ses adversaires et s'assurer une majorité factice, une apparence de légalité : les députés ne pourront être arrêtés qu'en cas de flagrant délit et l'arrestation sera communiquée immédiatement aux Cortes ou, à leur défaut, à la Délégation permanente. Ce serait, en effet, un privilège scandaleux si un député ne pouvait être arrêté même en cas de flagrant délit. En dehors de ce cas, si un juge ou

un tribunal estime devoir exercer des poursuites contre un député, il devra exposer ses raisons au Congrès et si, soixante jours après avoir accusé réception de cette communication, la Chambre — ou la Délégation permanente — n'a pas pris de décision, la demande sera considérée comme repoussée (le projet consacrait le principe opposé). La détention d'un député ou les poursuites contre lui resteront sans effet si le Congrès ou la Délégation permanente en décident ainsi. Ceci pourra s'appliquer aux personnes déjà poursuivies ou détenues au moment de leur élection. Ce n'est pas là un privilège exorbitant, mais la condition nécessaire à l'efficacité de l'inviolabilité parlementaire ; il eût été préférable, cependant, de suspendre simplement l'action judiciaire. D'ailleurs le Congrès, ou la Délégation, pourront aussi se contenter de faire suspendre par le juge toute poursuite jusqu'à l'expiration du mandat du député incriminé. Les décisions de la Délégation seront considérées comme annulées si le Congrès, une fois réuni, ne les ratifie pas expressément dans l'une de ses vingt premières séances. Remarquons, enfin, que la Constitution de 1931 ne répète pas le privilège de juridiction devant le Tribunal Suprême accordé aux parlementaires par celle de 1876.

Voyons maintenant au travail le Congrès que la Constitution appelle indifféremment aussi Cortes, Chambre ou Parlement. Les Cortes, nous dit l'article 58, se réuniront sans avoir besoin d'être convoquées le premier jour ouvrable des mois de février et d'octobre de chaque année pour des sessions d'au moins trois mois la première fois et deux la seconde. Donc, réunion automatique et minimum de durée des sessions. C'est toujours le même esprit de méfiance contre l'exécutif. Au cas de suspension des garanties politiques essentielles (art. 42), les Cortes devront être

convoquées par le Gouvernement dans les huit jours; sinon, elles se réuniraient automatiquement le neuvième jour. Enfin, le Président de la République pourra toujours convoquer le Congrès pour une session extraordinaire (art. 81). Le Congrès fait lui-même son règlement (art. 57). La Constitution, sur plusieurs points, résout des questions auparavant réservées au règlement.

L'article 62 institue une délégation permanente des Cortes, qui existait déjà dans la constitution de Cadix, et qui a une grande importance dans les constitutions modernes de l'Allemagne, l'Autriche et la Tchécoslovaquie. Elle est appelée à assurer la continuité des fonctions du Congrès, forcément discontinu, et jouerait un rôle important en cas de dissolution des Cortes : c'est encore un frein aux initiatives de l'exécutif. La Délégation permanente est désignée par le Congrès dans son sein et elle comprend au plus vingt et un représentants des différents groupes politiques, proportionnellement à leur force numérique. Le Président du Congrès en est de droit président. La rédaction de l'article 62 laisse des points dans l'ombre : à quel moment la Délégation devra-t-elle être nommée ? Le Président compte-t-il dans la fixation du nombre de ses membres ? Des membres suppléants pourront-ils être nommés ? Il semble que oui si les diverses fractions de la Chambre doivent toujours être représentées proportionnellement à leur nombre. Voici les attributions de la Délégation permanente : 1° en cas de dissolution du Congrès, si le gouvernement suspend les droits et garanties politiques cités par l'article 42, que nous verrons au chapitre 3, il devra en rendre immédiatement compte à la Délégation permanente qui aura alors les mêmes attributions que les Cortes ; l'article 42 ne permet pas de suspension de plus de trente jours, et toute prolongation

devra être autorisée au préalable par la Délégation. Il est à craindre qu'alors la Délégation, émanation d'un organe dissous par le gouvernement, donc plutôt hostile à celui-ci, soit défavorablement prédisposée envers le gouvernement et que son attitude ne soit pas impartiale. Mais, d'un autre côté, le gouvernement ne doit pas pouvoir fouler aux pieds les libertés politiques au moment d'élections suivant une dissolution ; 2° Toujours quand le Congrès n'est pas réuni, si le Président, sur la proposition et avec l'accord unanime du Gouvernement veut statuer par décret sur des matières réservées à la compétence des Cortes, en cas d'urgence ou si l'exige la défense de la République, il lui faudra l'approbation des deux tiers de la Délégation. La prise de mesures urgentes est donc conciliée avec le contrôle des représentants du peuple, qui, finalement, auront le dernier mot, les décrets n'ayant force exécutoire que jusqu'à la décision du Congrès ; 3° Nous avons déjà vu le rôle de la Délégation permanente dans les poursuites contre les députés ; 4° Enfin, la Délégation sera compétente pour les différentes matières que le règlement de la Chambre pourrait lui attribuer.

Nous savons déjà que le Congrès a l'initiative des lois. C'est tout ce que dit la Constitution. L'exercice de ce droit sera du domaine du règlement. C'est le Parlement seul qui peut accorder les amnisties (art. 102). Selon l'article 61, « le Congrès pourra autoriser le Gouvernement à légiférer par décret rendu en conseil des Ministres sur des matières réservées à la compétence du pouvoir législatif. » C'est une innovation en Espagne. La doctrine discute la délégation des pouvoirs législatifs, car elle est incertaine si leur exercice est un droit ou un devoir. Sur le terrain pratique, le peuple est frustré de son droit de référendum qu'il a contre les lois et non contre les décrets ; il est vrai qu'il pourra

exercer son droit contre la loi d'autorisation au gouvernement. D'ailleurs, l'article 42 établit des conditions de garantie sur la délégation de pouvoirs dont l'utilité pratique n'est pas niable : « Ces autorisations ne pourront pas avoir de caractère général et les décrets devront se conformer strictement aux bases établies par le Congrès pour chaque matière concrète. Le Congrès pourra demander à examiner ces décrets pour juger de leur conformité avec les bases qu'il avait posées. En aucun cas, aucune autorisation de dépenses ne pourra être autorisée de cette façon. »

L'article 65 consacre un principe nouveau dans le droit public, à savoir la suprématie du Droit International : « Tous les accords internationaux ratifiés par l'Espagne, inscrits à la Société des Nations, et ayant caractère de loi internationale seront considérés partie constitutive de la législation espagnole qui devra se mettre en harmonie avec leurs dispositions. Une fois ratifié un accord international affectant l'organisation juridique de l'Etat, le Gouvernement présentera au Congrès, dans un bref délai, les projets de loi nécessaires à l'exécution de ses dispositions. Aucune loi ne pourra être édictée qui soit en contradiction avec ces accords, s'ils n'ont pas été préalablement dénoncés conformément à la procédure qu'ils établissent. L'initiative de la dénonciation devra être sanctionnée par les Cortes. » Donc, automatiquement, les accords internationaux font partie de la législation espagnole. On peut donc les ajouter aux sources de la loi en Espagne. Et pour leur exécution les Cortes se voient mises dans l'alternative ou bien d'accepter l'accord intégralement ou bien de le dénoncer, ce qui est très grave.

La Constitution prévoit aussi la procédure en cas d'urgence. Nous l'avons étudiée dans l'hypothèse où les Cortes

ne seraient pas réunies. Si elles le sont, le Président de la République devra leur rendre compte immédiatement des mesures urgentes qu'il aurait prises pour défendre l'intégrité ou la sûreté de la Nation (art. 76). Les deux tiers des députés votant une loi peuvent la déclarer urgente, ce qui oblige le Président à procéder à sa promulgation immédiate et le prive de demander au Congrès une nouvelle délibération.

Les Cortes ont un droit de regard sur les actes les plus importants du pouvoir exécutif. L'article 76 dit que les traités de caractère politique, ceux de commerce, ceux qui impliquent une charge pour les finances publiques ou individuellement pour les citoyens espagnols et, en général, tous ceux qui exigent pour leur exécution des mesures d'ordre législatif n'obligeront la Nation que s'ils ont été approuvés par les Cortes. Les projets d'accord sur l'organisation internationale du travail seront soumis aux Cortes dans le délai d'un an et, en cas de circonstances exceptionnelles, de dix-huit mois à partir de la clôture de la Conférence où ils auraient été adoptés. Les traités secrets n'obligeront pas la Nation : tout doit se passer au grand jour, sous le contrôle du peuple souverain. Pour que l'Espagne se retire de la Société des Nations, l'article 78 exige une loi spéciale votée à la majorité absolue. De même, le Président de la République devra être autorisé par une loi pour déclarer la guerre. S'il le juge opportun, le Président de la République pourra soumettre aux Cortes les projets de décret qu'il croirait en opposition avec une loi. Le projet de budget devra être approuvé par les Cortes (art. 10). C'est là leur fonction essentielle et minimum. Et le budget général sera exécutable par le seul vote des Cortes, sans avoir besoin de la promulgation du chef de l'Etat (art. 110). En effet, le budget

n'est pas une véritable loi, mais un acte d'administration financière dont l'importance capitale justifie l'intervention de la représentation nationale.

« Le Président de la République, nous dit l'article 81, pourra suspendre les séances ordinaires du Congrès dans chaque session, seulement pour un mois dans la première période, commencée en février, et pour quinze jours dans la deuxième, commencée en octobre, et les sessions devront cependant avoir la durée fixée par l'article 58. » Ici encore, il y a eu limitation des droits de l'exécutif, le droit de suspension des Cortes par le roi étant illimité. Le même article 81 accorde au Président de la République le droit de dissoudre les Cortes deux fois au plus pendant son mandat. Il lui faudra prendre un décret motivé et l'accompagner de la convocation des nouvelles élections dans un délai maximum de soixante jours. En cas de deuxième dissolution, le premier acte des Cortes sera de statuer sur la nécessité du décret de dissolution des précédentes Cortes. Le vote défavorable de la majorité absolue amènera la destitution du Président. Le système est critiqué par le professeur Pérez Serrano dans son ouvrage sur la Constitution espagnole. Il dit « ou bien, le droit de dissolution est bon, et alors il n'y a pas de raison pour le limiter, ou bien il est mauvais et alors il ne fallait pas l'établir du tout ». Mais les constituants n'ont-ils pas réussi à assurer la consultation populaire en cas de crise tout en évitant le danger de la dictature présidentielle ? On pourrait cependant préférer un système ne limitant à deux le nombre de dissolutions par le Président de la République que pour un laps de temps plus court que toute la durée de son mandat, par exemple un an, de sorte qu'en cas de nouvelle crise longtemps après la première, le droit du Président ne serait pas épuisé et il

n'y aurait pas non plus à craindre de tentative de dictature, car la nouvelle dissolution ne serait sans doute plus provoquée pour les mêmes raisons. Cette crainte des empiétements du pouvoir exécutif a inspiré d'autres articles : nous avons déjà vu que pour suspendre les garanties politiques, les Cortes étant dissoutes, le Gouvernement devra se faire approuver par la Délégation permanente. De même, dans le même cas de suspension, les Cortes ne pourront être dissoutes avant de l'avoir jugée. Les Cortes dissoutes se réunissent de plein droit et recouvrent leurs facultés comme pouvoir légitime de l'Etat, dès le moment où le Président de la République n'aurait pas rempli, dans le délai déterminé, son obligation de convoquer les nouvelles élections (art. 59). De cette façon, il sera impossible au Président de la République de se débarrasser du Parlement.

L'article 85 prévoit un cas de dissolution automatique du Congrès : si celui-ci met en accusation le Président de la République devant le Tribunal des Garanties constitutionnelles et que le Tribunal n'admet pas l'accusation, le Congrès sera dissous par cela même. Les Cortes même dissoutes conserveront leurs pouvoirs pour l'élection du Président de la République (art. 74).

Le Gouvernement, constitué par le Président du Conseil et les ministres (art. 86), a aussi l'initiative des lois (art. 60). Et l'article 90, qui énonce les attributions du Gouvernement, dit qu'il a à élaborer les projets de loi qu'il doit soumettre au Parlement. Nous avons déjà vu la délégation de pouvoirs que peut lui octroyer le Congrès. C'est le Gouvernement qui doit préparer le projet de budget (art. 107). Le Président du Conseil et les Ministres ont voix au Congrès, même s'ils ne sont pas députés (art. 63).

Enfin, le peuple lui-même participe directement au tra-

vail législatif par le référendum et l'initiative populaire : c'est une innovation en Espagne, une imitation de la Suisse. Les résultats en Suisse ont été bons. Obtiendra-t-on la même chose en Espagne où l'éducation politique des masses est moins avancée que dans la Confédération helvétique ? La démocratie directe ne figurait pas dans le projet parlementaire. Elle fut proposée par la minorité progressiste et votée grâce aux radicaux et aux radicaux-socialistes. Au contraire, les socialistes y répugnaient : ils savent par l'expérience suisse que les referendums ont plutôt une tendance conservatrice. Voici le texte, l'article 66 : « Le peuple pourra faire soumettre à sa décision par referendum les lois votées par les Cortes. Il suffira pour cela que les 15 % du corps électoral le demandent. Ne seront pas objet de ce recours la Constitution et ses lois complémentaires, les lois de ratification des accords internationaux inscrits à la Sociétés des Nations, les Statuts régionaux et les lois établissant des charges ». La souveraineté du peuple ayant été proclamée, il est difficile théoriquement de justifier ces exceptions, mais pratiquement elles peuvent s'expliquer. Si les Statuts régionaux avaient à être approuvés par le peuple entier, jamais ils ne verraient le jour : deux parties de l'Espagne seraient dressées l'une contre l'autre et la guerre civile pourrait éclater. Pour les accords internationaux, le peuple manque de la préparation nécessaire. Des charges nouvelles, indispensables à l'équilibre du budget et à la santé financière du pays, pourraient être refusées par le peuple, mettant son égoïsme immédiat avant l'intérêt national. Plus difficile à justifier est la réserve en faveur de la Constitution : on aurait pu ne soustraire à la décision du peuple que les dispositions sur le régionalisme et les accords internationaux. Il aurait fallu que la Constitution

définisse quelles lois sont lois complémentaires de la Constitution : Suffira-t-il aux Cortes de donner ce titre à une loi pour la soustraire à l'examen du peuple ? Pour certains juristes, seraient lois complémentaires celles dont la Constitution charge la Constituante : ce sont la loi sur les associations religieuses et les lois sur le Tribunal de Garanties Constitutionnelles. Pour le professeur Pérez Serrano, ce seraient les lois sans lesquelles ne peut commencer à fonctionner la nouvelle organisation de l'Etat espagnol, mais c'est un critérium trop vague. La meilleure solution ne serait-elle pas de considérer comme complémentaires de la Constitution les lois auxquelles celle-ci laisse le soin de régler les détails des institutions dont elle ne fait que poser le principe ?

L'article 66 continue en ces termes : « Le peuple pourra de même, en exerçant le droit d'initiative, présenter aux Cortes une proposition de loi, pourvu que le demandant au moins 15 % des électeurs ». L'expression « de même » n'établit pas implicitement les mêmes exceptions que pour le referendum ? Ou n'est-ce qu'une redondance ? Car ce que nous traduisons par « de même », *asimismo*, est un terme vague signifiant aussi bien « de même » qu'« aussi ».

L'article 66 ne fait que poser le principe de la démocratie directe et il laisse à une loi spéciale le soin d'en régler la procédure et les garanties.

§ 2. — LE POUVOIR EXÉCUTIF

Le pouvoir exécutif se compose du Président de la République et du Gouvernement.

« Le Président de la République est le chef de l'Etat et il personnifie la Nation » (art. 67). Sa position de chef de

l'Etat le met au-dessus des partis et lui impose la neutralité politique. « La loi déterminera la dotation et les honneurs qui lui sont dûs ; il ne pourront être changés pendant la période de sa magistrature ». C'est une précaution contre une dictature éventuelle du Congrès qui obligerait le Président à se démettre en lui coupant les vivres. Quant à la loi, elle a été faite le 5 décembre 1931 et assigne au Président un million de pesetas comme dotation annuelle et un million deux cent cinquante mille pour ses frais de représentation et de personnel.

Le Parlement étant réduit à une Chambre, on n'a pas voulu attribuer à elle seule l'élection du Président, qui aurait risqué de perdre en face d'elle l'indépendance nécessaire à ses fonctions. On a craint que l'élection par le peuple ne rende le Président redoutable pour la démocratie. Et on a eu recours à un système intermédiaire (art. 68). « Le Président de la République sera élu conjointement par les Cortes et un nombre de délégués égal à celui des députés. Les délégués seront élus au suffrage universel, égal, direct et secret, selon le procédé que déterminera la loi ». On a formulé la crainte que le prestige du Parlement ne souffre si les délégués votent en sens contraire des députés, qui seront une expression moins récente de la volonté nationale. L'examen et l'approbation des pouvoirs des délégués est de la compétence du Tribunal des Garanties Constitutionnelles (art. 68 et 121) : c'est là un procédé bien meilleur que celui adopté pour les Cortes.

Le premier Président de la République espagnole n'a pas été élu de cette façon : la première des deux dispositions transitoires qui terminent la Constitution a décidé qu'il serait élu au scrutin secret par les Cortes Constituentes. Et celles-ci ont appelé à la première magistrature du pays un

homme qui n'appartenait pas à leur majorité, mais qui symbolisait le mouvement républicain, M. Alcala-Zamora y Torres.

Le Président de la République sera élu pour six ans et il ne pourra être réélu que six ans après la fin de son mandat antérieur (art. 71) : de la sorte, un Président ne pourra pas s'établir définitivement au pouvoir, comme dans certaines républiques d'Amérique.

La Constitution a voulu éviter les solutions de continuité dans la charge de chef de l'Etat et elle a prévu les deux cas où le Président pourrait manquer : l'élection du nouveau Président de la République aura lieu trente jours avant l'expiration du mandat de son prédécesseur (art. 73) ; si le Président disparaît soudainement (mort, démission, destitution), s'il est simplement empêché temporairement ou encore absent, le Président des Cortes le remplacera dans ses fonctions, lui-même étant remplacé par le vice-président des Cortes (art. 74). En cas de vacance, la convocation des électeurs présidentiels se fera dans les huit jours et l'élection dans les trente jours qui suivront la convocation.

Une fois élu, « le Président de la République promettra fidélité à la République et à la Constitution devant les Cortes réunies en séance solennelle. La durée de son mandat partira de la prestation de cette promesse ». La République espagnole est laïque : plus de serment religieux.

Pour être éligible à la Présidence de la République, il est nécessaire et suffisant d'être citoyen espagnol, majeur de quarante ans et jouir de tous les droits civils et politiques (art. 69). Une femme pourrait donc être appelée à la Présidence de la République. Par contre (art. 70), « sont inéligibles les militaires de l'active, de la réserve ou en retraite depuis moins de dix ans et les membres des familles

régnantes ou ex-régnantes de n'importe quel pays, quel que soit leur lien de parenté avec le chef de ces familles ». Les constituants ont voulu prévenir une dictature militaire qui commencerait légalement par l'élection d'un général à la présidence ; de même, ils se sont souvenus de Napoléon III. Un troisième cas d'inéligibilité est beaucoup moins justifiable : c'est celle qui affecte les ecclésiastiques, les ministres des diverses confessions et les religieux profès. Un Etat qui se dit neutre en matière religieuse ne devrait pas refuser le droit commun à des citoyens sous prétexte qu'ils sont ecclésiastiques. Et d'ailleurs l'Histoire nous donne l'exemple d'hommes d'Eglise qui furent de remarquables hommes d'Etat : en Espagne même, le cardinal Cisneros, et, de nos jours, Mgr Seipel, dans la très démocratique république autrichienne.

Les constituants espagnols n'ont pas voulu donner au Président de la République les pouvoirs étendus d'un Président des Etats-Unis, mais ils n'ont pas voulu non plus en faire un simple personnage décoratif : ses attributions oscillent entre ces deux tendances.

« Le Président de la République nommera et renverra librement le Président du Gouvernement et, sur la proposition de ce dernier, les ministres. Il devra nécessairement les renvoyer au cas où les Cortes leur refuseraient leur confiance de façon explicite ». L'article 75 institue donc un renforcement du régime parlementaire qu'exercera le Président de la République. Mais celui-ci ne peut rien faire sans le contre-seing d'un ministre qui engagera sa responsabilité politique, civile et criminelle (art. 84). « Sur la proposition du Gouvernement, le Président de la République expédiera les décrets, règlements et instructions nécessaires à l'exécution des lois » (art. 79). C'est là la tâche essentielle

du pouvoir exécutif. Il lui appartient aussi (art. 76) de déclarer la guerre, de signer la paix, de nommer aux emplois civils et militaires et d'expédier les titres professionnels, en accord avec les lois et les règlements ; de donner effet par signature aux décrets contresignés par le ministre compétent avec l'accord préalable du gouvernement, le Président pouvant décider que les projets de décrets soient soumis aux Cortes, s'il croit qu'ils sont en opposition avec quelque une des lois en vigueur ; d'ordonner les mesures urgentes que pourront exiger la défense de l'intégrité ou la sûreté de la Nation, en rendant alors immédiatement compte aux Cortes ; de négocier, signer et ratifier les Traités et les Accords internationaux sur quelque matière que ce soit et de veiller à leur exécution sur tout le territoire national ». Nous avons vu que la plupart des Traités devront être approuvés par les Cortes. Les projets d'accord sur l'organisation internationale du Travail, après leur approbation par le Parlement (voir *supra*) devront être ratifiés par le Président et la ratification sera communiquée à la Société des Nations pour enregistrement. La déclaration de guerre est très étroitement réglementée par l'article 77 : « Le Président de la République ne pourra signer de déclaration de guerre que dans les conditions prescrites au Pacte de la Société des Nations, et seulement après l'épuisement de ces moyens défensifs qui n'auraient pas de caractère belliqueux et des procédures judiciaires ou de conciliation et d'arbitrage établies dans les accords internationaux auxquels l'Espagne serait partie et qui seraient enregistrés à la Société des Nations. Si la nation était liée à d'autres pays par des traités particuliers de conciliation et d'arbitrage, ceux-ci s'appliqueraient en tant qu'ils ne contrediraient pas les accords internationaux. Une fois remplies

Les conditions précédentes, le Président de la République devra être autorisé par une loi pour signer la déclaration de guerre ». Cet article est la conséquence de l'article 6 où l'Espagne renonce à la guerre comme instrument de politique nationale. Si toutes les nations inscrivaient un texte semblable dans leur constitution, quelle confiance serait rendue au Monde ! La guerre offensive est bannie et les traités avec d'autres Etats n'obligeront l'Espagne que dans la mesure où ils ne s'opposeraient pas aux accords généraux internationaux. C'est la consécration de la suprématie du droit international. Sur ce chapitre, nous avons déjà vu, au paragraphe 1^{er}, quelles conditions il faudrait à l'Espagne pour quitter la Société des Nations.

Nous avons vu aussi les décrets d'urgence que le Président pourrait être amené à prendre dans l'intervalle des sessions des Cortes. Une des attributions traditionnelles du chef de l'Etat ne figure pas dans les pouvoirs du Président de la République : c'est le commandement des forces militaires. Plutôt qu'un oubli, nous y voyons une nouvelle manifestation de pacifisme, le commandement de l'armée et de la marine étant considéré comme secondaire, et aussi une marque de méfiance contre le chef de l'Etat. Ce commandement devra être attribué aux ministres correspondants, selon l'article 87 qui assigne aux ministres la haute direction des départements ministérielles.

La promulgation des lois appartient au Président de la République (art. 83) ; il devra les promulguer dans un délai de quinze jours à partir de celui où la sanction des Cortes lui aurait été officiellement communiquée. Avant de promulguer les lois, le Président pourra demander au Congrès, dans un message exposant ses raisons, de les soumettre à une nouvelle délibération. Si elles étaient de nou-

veau approuvées par une majorité des deux tiers des votants, le Président serait obligé de les promulguer, mais remarquons cette majorité spéciale.

Si une loi est déclarée urgente par les deux tiers des votes émis au Congrès, le Président procédera à sa promulgation immédiate et il ne pourra pas demander une deuxième délibération.

Les pouvoirs du chef de l'Etat envers les lois votées par le Parlement ont été en s'affaiblissant (1) : les voilà réduits à un veto suspensif de quinze jours et au droit de demander une deuxième délibération, qui peut lui infliger un affront, mais alors la majorité des deux tiers est nécessaire. Quant au budget, il n'aura pas besoin de la promulgation du chef de l'Etat (art. 110). Une attribution souvent conférée aux chefs d'Etat, le droit de grâce, se voit limité par l'article 102 : c'est seulement pour les délits d'une extrême gravité que le Président de la République pourra user du droit de grâce, et encore après un rapport du Tribunal Suprême et sur la proposition du Gouvernement responsable. On sait que le Président usa de son droit en faveur du général Sanjurjo. Les grâces générales sont supprimées et pour les individuelles, c'est le Tribunal Suprême qui se prononce. Nous avons déjà vu, en étudiant les Cortes, le droit qu'a le Président de les convoquer en session extraordinaire, de les suspendre et de les dissoudre.

Le titre VI est consacré au Gouvernement, constitué par le Président du Conseil et les Ministres (art. 86)). Il est très inspiré de la constitution allemande. Une grande impor-

(1) En 1834, seul le souverain avait l'initiative des lois ; en 1837, 1869 et 1876, l'initiative législative est partagée. Quant au veto absolu, il a disparu.

tance est attribuée au Président du Conseil, comme en Allemagne au chancelier, alors que les lois constitutionnelles françaises ne le nomment même pas. Le Président du Conseil est nommé par le Président de la République, à qui il propose les titulaires des portefeuilles ministériels (art. 75), et, au besoin, des ministres sans portefeuille (art. 88) : l'introduction de ces ministres peut être utile pour représenter des tendances politiques au sein du gouvernement et permettre l'union nationale en temps de crise. L'article 89, pour assurer l'indépendance des membres du gouvernement, décide qu'ils auront une dotation que détermineront les Cortes et que, tant qu'ils rempliront leurs fonctions, ils ne pourront exercer aucune profession ni intervenir directement ou indirectement dans la direction ou la gestion d'aucune entreprise ou association privées ; les termes sont très généraux et comme justement un député le faisait remarquer, disant que les ministres ne pourraient intervenir même dans une société récréative, un des membres de la commission répondit que c'était à dessein pour empêcher un régime de subventions et de faveurs.

« Le Président du Conseil dirige et représente la politique générale du Gouvernement. Les mêmes incompatibilités que celles établies par l'article 70 pour le Président de la République l'affectent » (art. 87). Le Président du Conseil ne pourrait donc plus être un militaire, comme les trois derniers présidents du Conseil de la Monarchie : la crainte d'une dictature militaire hante les républicains espagnols. « Les ministres, continue le même article, ont la haute direction et la gestion des services publics assignés aux différents départements ministériels » — « Le Conseil des Ministres aura principalement à élaborer les projets de lois à soumettre au Parlement, à édicter les décrets, à exercer

le pouvoir réglementaire et à délibérer sur tous les sujets d'intérêt public ». Par l'adverbe *principalement*, l'article 90 laisse entendre qu'il n'énumère que les fonctions essentielles du Conseil, sans limiter pour cela ses facultés. Le pouvoir réglementaire se trouve attribué à la fois au Président de la République par l'article 79 et au Conseil des Ministres. Il est vrai que l'article 79 dit *expédier* les décrets et l'article 90 *édicter*, ce qui paraît attribuer au chef de l'Etat un rôle subalterne. Nous avons vu qu'un ministre devra toujours contresigner les actes du Président de la République, donc les décrets, et le ministre engagera par là sa responsabilité tant politique que pénale et civile. Des pouvoirs exceptionnels sont donnés au Gouvernement par les articles 114 et 42. Le premier l'autorise à dépasser, sous sa responsabilité, les crédits votés aux Cortes, dans des cas particulièrement graves : guerre ou nécessité de l'éviter, désordres graves, calamités publiques, difficultés internationales. Le second permet à un décret de sacrifier temporairement à la sûreté de l'Etat les principaux droits politiques. Il y a ici renforcement exceptionnel du pouvoir du ministère, car auparavant, c'était aux Cortes à décider cette suspension ; la Constitution a obéi à des motifs d'ordre pratique, compréhensibles dans l'Espagne agitée d'aujourd'hui. D'ailleurs, comme nous l'avons vu, les Cortes ou la Délégation permanente interviennent immédiatement. Et d'une façon générale, le Gouvernement sera toujours à la merci du Congrès, conformément au régime parlementaire énoncé aux articles 64 et 91 : « Le Congrès pourra rendre un vote de censure contre le Gouvernement ou l'un des Ministres » et « Les membres du Gouvernement répondent devant le Congrès solidairement de la politique du Gouvernement, et individuellement de leur propre gestion minis-

térielle ». L'Espagne républicaine adopte donc le régime parlementaire, ce qui prouve le prestige qu'il conserve malgré les reproches qu'on lui adresse. Et, en effet, comment mieux assurer le contrôle au Gouvernement par la représentation nationale ? Son application évite les conflits insolubles du régime présidentiel. Sans doute, il n'est pas parfait, mais justement les constituants espagnols ont cherché à éviter ses abus. Tout d'abord la prédominance du Parlement sur le chef de l'Etat écarte le retour du parlementarisme de la Restauration. Et puis, le Congrès pourra ne censurer qu'un des ministres, qui sont individuellement responsables de leur gestion propre, et tout le cabinet ne sera pas tenu pour cela de démissionner. Ensuite, « tout vote de censure devra faire l'objet d'une proposition motivée écrite avec les signatures de cinquante députés. Cette proposition devra être communiquée à tous les députés et ne pourra être discutée ni votée avant cinq jours après sa présentation ». On a voulu éviter les votes de surprise et laisser aux députés le temps de réfléchir sur leur vote. Mais l'autorité du gouvernement ne sera-t-elle pas atteinte pendant ces cinq jours ? Il eût fallu lui donner la faculté d'avancer le débat. D'autre part, quid si la majorité du Congrès signe la proposition de censure ? Il pourra y avoir là un moyen détourné d'obliger le gouvernement à se retirer immédiatement. « Le gouvernement, ou le ministre, ne sera pas dans l'obligation de démissionner quand le vote de censure ne sera pas approuvé par la majorité absolue des députés constituant la Chambre ». C'est dire qu'autrement il sera légalement obligé de démissionner ; mais pratiquement, devant le vote contraire d'une majorité inférieure à celle que requiert l'article 64, sa position pourra être très délicate et son attitude dépendra des circonstances politi-

ques. Enfin, l'article se termine en énonçant que les mêmes garanties devront s'observer pour toute proposition impliquant indirectement un vote de censure. Le professeur Pérez Serrano s'avoue sceptique sur la valeur de cette précaution, à cause du tempérament vif de ses compatriotes, de la prépondérance que prend inmanquablement une Chambre unique, de la situation intenable d'un gouvernement laissé sans autorité par le Parlement, et enfin il s'appuie sur l'expérience historique.

§ 3. — LE TRIBUNAL DE GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

Les constituants ont été inspirés ici par deux désirs : se prémunir, encore une fois, contre les illégalités possibles du pouvoir exécutif ; rationaliser le pouvoir en étendant le domaine du droit. D'où les deux attributions principales du Tribunal de Garanties Constitutionnelles : juger le Président de la République et les ministres, connaître des recours et des conflits les plus graves.

Le Tribunal comprend un Président désigné par le Parlement, le président du corps consultatif suprême de la République, celui de la Cour des Comptes, deux députés librement élus par les Cortes, un représentant de chaque région espagnole — donc, pas seulement des autonomes —, deux membres élus par les barreaux d'avocats de la République et quatre professeurs de Faculté de Droit, élus aussi par leurs pairs (art. 127). Donc, mélange de juristes et d'hommes politiques.

L'article 123 énumère de façon désordonnés et imprécise les personnes compétentes pour avoir recours au Tribunal

de Garanties Constitutionnelles ; on peut remarquer l'importance reconnue aux collectivités.

L'article 121 établit les cas de compétence du Tribunal : en premier lieu, le recours en inconstitutionnalité des lois : quand un tribunal aura à appliquer une loi qu'il estimera contraire à la Constitution, il suspendra la procédure et consultera le Tribunal de Garanties Constitutionnelles (art. 100 et 123). C'est là une disposition tout à fait capitale, inconnue en droit public français. Son esprit est excellent : limiter l'omnipotence du Parlement. Et la manière dont l'a réglée la Constitution espagnole n'en rend pas l'exercice dangereux pour la sécurité de la Justice comme aux Etats-Unis : un tribunal ne pourra pas de sa propre autorité, refuser d'appliquer une loi, par voie d'exception, et ne donner à la déclaration d'inconstitutionnalité que l'autorité relative de la chose jugée, créant un état de droit incertain. Le tribunal espagnol devra s'adresser au Tribunal de Garanties Constitutionnelles, et c'est celui-ci qui annulera la loi si elle est inconstitutionnelle.

Le Tribunal aura deuxièmement à connaître des recours de protection des libertés individuelles quand aura été inefficace la réclamation devant d'autres autorités. Ces autres autorités sont les Tribunaux d'urgence prévus à l'article 105 dans le même but. C'est là une imitation du droit public mexicain, destinée à empêcher que les déclarations constitutionnelles ne restent lettre morte, et qui rappelle le *fuero de manifestation* de l'ancien droit aragonais.

Le Tribunal de Garanties Constitutionnelles aura aussi à connaître des conflits de compétence législative ou autre, qui pourraient surgir entre l'Etat et les régions autonomes ou entre celles-ci. Le projet ne prévoyait que les conflits législatifs ; on a bien fait de comprendre tous les conflits ;

par contre, on a eu raison de ne pas attribuer, comme ce fut demandé, les questions de compétence entre l'administration et la justice au Tribunal de Garanties Constitutionnelles qui ne doit pas se réunir constamment, afin de conserver le prestige nécessaire à sa haute mission. Les conflits entre la Cour des Comptes et d'autres organismes seront également de la compétence du Tribunal de Garanties Constitutionnelles (art. 120).

Nous avons vu au paragraphe 1^{er} que le Tribunal de Garanties examine et approuve les pouvoirs des délégués à l'élection du Président de la République. Le Tribunal a, enfin, à connaître de la responsabilité criminelle du chef de l'Etat, du Président du Conseil, des ministres, du président et des magistrats du Tribunal Suprême et du procureur général de la République.

« Le Président de la République est criminellement responsable de l'infraction délictueuse à ses obligations constitutionnelles. Le Congrès, par l'accord des trois cinquièmes de la totalité de ses membres, décidera s'il convient de mettre de Président de la République en accusation devant le Tribunal de Garanties Constitutionnelles. Le tribunal décidera s'il admet ou non l'accusation. Si oui, le Président en sera destitué et l'affaire suivra son cours. Si l'accusation n'était pas admise, le Congrès sera dissous par cela même. une loi de caractère constitutionnel réglera la procédure à suivre » (art. 85). Le Tribunal joue le rôle d'un Sénat. Il reste à savoir ce qu'il faut entendre par infraction délictueuse de ses obligations constitutionnelles par le Président de la République ; espérons que la loi annoncée le dira. Comme le fit remarquer M. Alcala Zamora, l'application de cet article sera très réduite: si les Cortes veulent se débarrasser du Président, l'article 82 leur en offre le moyen sans

avoir recours au Tribunal de Garanties Constitutionnelles : il suffira que les trois cinquièmes des députés proposent une initiative de destitution : dès ce moment, le Président ne pourra plus exercer ses fonctions. Dans les huit jours, les électeurs des délégués à l'élection du Président seront convoqués. Les délégués réunis avec les Cortes se prononceront à la majorité absolue sur la proposition de destitution. Si l'Assemblée vote contre la destitution, le Congrès sera dissous. Au cas contraire, elle élira le nouveau Président. C'est l'application du droit de *rappel* : *illius est tollere, cuius est condere*. Enfin, nous savons déjà que le Président sera destitué en cas de dissolution abusive des Cortes (art. 81). La Constitution, désireuse de soumettre le plus de gens et de choses possibles à l'empire de la loi, a rompu avec l'inviolabilité du chef de l'Etat, tout en établissant les garanties nécessaires. Le Président du Conseil et les Ministres sont, aussi, individuellement responsables, dans l'ordre civil et criminel, de leurs infractions à la Constitution et aux lois. En cas de délit, le Congrès soutiendra l'accusation devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles (art. 92). Ceci appelle deux observations : qu'entend-on par infractions de la Constitution et des lois au sens de l'article 92 ? La responsabilité civile restera une déclaration purement théorique, car il n'y a pas de commune mesure entre le patrimoine d'un particulier et les dommages énormes qu'il pourra avoir causés comme ministre.

§ 4. — LES FINANCES PUBLIQUES

Nous avons vu dans la première partie que l'absence de contrôle sur la gestion financière de la Dictature avait ruiné les finances publiques et ébranlé la monnaie. Aussi, n'est-il

pas surprenant que les Constituants aient consacré un titre spécial aux finances publiques, le titre VIII, réglementant sévèrement leur administration. La commission parlementaire a, en général, suivi l'avant-projet des techniciens du comité juridique : elle a, cependant, fait disparaître des dispositions importantes sur les finances régionales et locales et sur le principe de l'uniformité des charges dans toute la Nation.

L'article 115 proclame le principe pour lequel se firent les premières révolutions : le consentement à l'impôt. « Nul ne sera obligé à payer une contribution qui ne serait pas votée par les Cortes ou les Corps légalement autorisés à les établir ». Le principe est même poussé plus loin dans la suite de l'article. « La levée des contributions, impôts et taxes et la réalisation des ventes et des opérations de crédit seront considérées comme autorisées conformément aux lois en vigueur, mais elles ne pourront être exigées et réalisées sans avoir été préalablement autorisées dans l'état de recettes du budget. Cependant, on considérera comme autorisées les opérations administratives préalables, ordonnées dans les lois ». Avec cet article, un gouvernement ne pourrait se passer des Cortes : encore une garantie contre les dictatures. Les dispositions des lois de budget n'auront de valeur que pour le budget en question, selon l'article suivant.

« La préparation du projet de budget appartient au Gouvernement, son approbation, aux Cortes. Le gouvernement leur présentera, dans la première quinzaine d'octobre de chaque année, le projet de budget général de l'Etat pour l'exercice financier suivant. Le budget sera valable un an. S'il ne pouvait être voté avant le premier jour de l'année financière suivante, on prorogera par trimestre le dernier

budget sans qu'il puisse y avoir plus de quatre prorogations » (art. 107). Il est à remarquer que le Président de la République ne participe pas au budget, qui ne requiert, pour être exécuté, que le vote des Cortes (art. 110).

La Constitution a voulu éviter un emploi immodéré des deniers publics : il n'est que trop connu que les Parlements, nés pour limiter les dépenses des souverains, ont maintenant une tendance à proposer de nouvelles dépenses : aussi l'article 118 exige que les amendements augmentant des crédits soient présentés avec la signature d'un dixième des députés et soient votés par la majorité absolue du Congrès, qui est difficile à réunir. D'autre part, le Congrès ne pourra jamais, par la délégation de ses pouvoirs que prévoit l'article 61, autoriser le Gouvernement à augmenter les dépenses. Un autre défaut des parlements modernes est d'insérer dans les lois de finances des dispositions sans grand rapport avec elles : l'article 116 prescrit que ces lois ne contiendront que les règles applicables à l'exécution du budget auquel elles se rapportent. L'article 109 interdit, en principe, les budgets extraordinaires, qui ne pourront être autorisés que par la majorité absolue du Congrès, en cas de nécessité. Le même article prescrit que toutes les recettes et les dépenses de caractère ordinaire devront être comprises dans le budget : c'est l'interdiction des caisses spéciales, qui, sous la Dictature, défigureraient le budget.

Les constituants ont voulu qu'un contrôle facile puisse être exercé sur le budget, en vertu du principe du consentement à l'impôt. Pour la même raison, « le budget ne pourra contenir aucune autorisation permettant au Gouvernement de dépasser le chiffre de dépenses absolu qu'il établit, sauf en cas de guerre, et par conséquent, il ne pourra pas exister de crédits extensibles » (art. 113), et l'article 114 continue

ce principe. « Les crédits fixés dans l'état de dépenses représentent les sommes maximas attribuées à chaque service, et ils ne pourront être modifiés ni dépassés par le Gouvernement. Par exception, quand les Cortes ne seront pas réunies, le Gouvernement pourra accorder, sous sa responsabilité, des crédits ou des suppléments de crédits en cas de guerre ou de nécessité de l'éviter, de troubles graves ou de leur imminence, de calamités publiques ou de difficultés internationales ». Les cas de crédits supplémentaires, sans l'intervention des Cortes, sont donc très limités, trop limités, pourrait-on être tenté de dire.

La Constitution a aussi réglementé les emprunts et protégé la dette publique, de sorte que ces matières si importantes ne restent pas à la merci de décisions hâtives, et le crédit de l'Espagne en est fortifié. « Le Gouvernement a besoin d'être autorisé par une loi pour disposer des propriétés de l'Etat et pour emprunter sur le crédit de la Nation. Toute opération enfreignant ce principe sera nulle et n'obligera pas l'Etat à son amortissement ni au paiement d'intérêts » (art. 117). Et l'article 112 : « Toute loi autorisant le Gouvernement à se procurer des ressources par l'emprunt devra contenir les conditions de cet emprunt y compris le taux nominal d'intérêt, et, s'il y a lieu, l'amortissement. Les autorisations données au Gouvernement à cet égard se limiteront, si les Cortes le jugent opportun, aux conditions et au type de la négociation ».

Une fois la dette contractée, elle est sous la sauvegarde de l'Etat : « Les crédits nécessaires au paiement des intérêts et du capital seront toujours considérés comme compris dans l'état des dépenses du budget et ne pourront être l'objet de discussion tant qu'ils seront en conformité avec les lois ayant autorisé l'émission. En général, toute opération impli-

quant, directement ou indirectement, responsabilité financière du Trésor jouira des mêmes garanties, pourvu que la même condition soit remplie ». Cette dernière phrase de l'article 118 fait allusion aux garanties d'intérêt, aux avals que l'Etat espagnol avait donnés, un peu auparavant, souvent trop généreusement. La dette flottante est régie par l'article 111 : « Le budget fixera la dette flottante que le Gouvernement pourra émettre dans l'année financière et qui sera éteinte pendant la vie légale du Budget ». Cette dernière condition est très juste puisque la dette flottante ne doit boucher que des déficits temporaires de Trésorerie.

Le projet constitutionnel interdisait toutes les caisses spéciales, mais le gouvernement fit insérer un article 119, sur les caisses d'amortissement, suivant l'exemple français de 1926 et dans le même but : soustraire la caisse aux tentations du Parlement, c'est là une très louable pensée : « Toute loi instituant une Caisse d'amortissement se conformera aux règles suivantes : elle octroyera à la Caisse la pleine autonomie de gestion ; elle indiquera les ressources dont la Caisse sera dotée. Ni les ressources, ni le capital de la Caisse ne pourront être appliqués à aucune autre fin. Elle fixera la Dette, ou les Dettes, dont l'amortissement lui sera confié. Pour pouvoir être exécuté, le budget annuel de la Caisse devra recevoir l'approbation du ministre des finances. Les comptes seront soumis à la Cour des Comptes de la République et le Congrès connaîtra le résultat de ce contrôle ». D'ailleurs, de façon générale, le contrôle financier est confié à ces deux organes, le premier n'étant que le délégué technique du second (art. 120). « Les comptes de l'Etat seront rendus tous les ans et contrôlés par la Cour des Comptes ; celle-ci communiquera aux Cortes les infractions ou les cas de responsabilité ministérielle qui,

à son avis, auraient eu lieu » (art. 109). Ce sont donc les Cortes, représentant le peuple souverain, qui, conformément au principe démocratique, auront finalement à juger les responsabilités dans la gestion des deniers publics, après qu'un corps technique aura procédé à l'examen des comptes eux-mêmes. C'est là une excellente répartition du travail. Remarquons que seuls les comptes de l'Etat seront soumis à un tel contrôle, la Constitution n'ayant pas mentionné ceux des Régions devant la résistance des régionalistes.

§ 5. — LES ORGANES DE CONSEIL TECHNIQUES

Le comité juridique et la commission parlementaire proposaient qu'un titre spécial fût consacré à des Conseils techniques autonomes, chargés de donner leur avis sur les mesures importantes et les projets de lois et même de se faire entendre aux Cortes où ils auraient envoyé des délégués. En un mot, ils auraient réalisé l'alliance de la compétence et de la démocratie. Les Cortes ou le peuple auraient posé les principes et les Conseils auraient rédigé les textes pour leur application. Un grand partisan de ces Conseils fut le ministre de la Justice, M. Fernand de los Rios. Mais les Cortes y virent une réaction déguisée, un rétablissement du Sénat, partagé en plusieurs corps, un retour aux divisions en Etats et le règne d'une technocratie, manquant de sens politique. Et finalement, on adopta la formule du député Gomariz : c'est l'article 93 : « Une loi spéciale réglera la création et le fonctionnement des organes de conseil et d'organisation économique de l'Administration, du Gouvernement et des Cortes. Parmi ces organes figurera un Corps consultatif suprême de la République pour les

affaires de gouvernement et d'administration, dont la composition, les attributions et le fonctionnement seront réglés par cette loi ». Ce corps consultatif n'est autre que le Conseil d'Etat, que les uns voudraient voir devenir un corps actif de techniciens et que d'autres, les radicaux-socialistes, considèrent sans faveur : en tout cas, on ne veut plus du Conseil d'Etat de la Monarchie, composé d'anciens ministres ; son nouveau nom a paru indiquer son programme et a semblé à certains plus démocratique que la dénomination de Conseil d'Etat.

CHAPITRE III

La Constitution civique et sociale

Les constitutions d'Amérique et de France du XVIII^e siècle contenaient, avec un statut politique, des déclarations des droits politiques des citoyens. On trouve de telles déclarations dans les constitutions espagnoles de 1812, 1869, 1876. En outre, la constitution française de 1848 contenait une déclaration sociale. Et les constitutions d'après-guerre consacrent de longs développements aux questions sociales : propriété, question agraire, bien-être des travailleurs, rémunération du travail, intervention de l'Etat, droits des collectivités. La Constitution espagnole du 9 décembre 1931 n'a pas manqué de suivre cet exemple et c'est tout le titre III qu'elle consacre aux droits et devoirs des Espagnols. C'est ce qu'on appelle la partie dogmatique. Elle amena des débats passionnés. Les points qui se discutèrent le plus furent le traitement des ordres religieux, le divorce, le vote des femmes, l'expropriation sans indemnité et l'Université de Barcelone. A l'exemple de la constitution de Weimar, qui, avec la constitution mexicaine, eut une grosse influence sur la partie dogmatique, celle-ci a été divisée en deux chapitres : le premier se rapporte au domaine individuel et politique, le second aux questions d'ordre collectif,

économique et culturel ; mais cette division est un peu arbitraire.

§ 1^{er}. — DROITS ET DEVOIRS CIVIQUES DES ESPAGNOLS

Le droit public moderne repose sur l'égalité. C'est ce que proclament les articles 2 et 25 : « Tous les Espagnols sont égaux devant la loi » et « La nature, la filiation, le sexe, la classe sociale, la richesse, les idées politiques et les croyances religieuses ne pourront faire valoir de privilège juridique. L'Etat ne reconnaît pas de distinctions et de titres nobiliaires ». L'égalité n'existe plus seulement entre les hommes, mais aussi entre les hommes et les femmes. L'égalité entre enfants légitimes et naturels est reconnue. L'égalité pour l'admission aux emplois et charges publics, toujours sans distinction de sexe, est établie par l'article 40 ; elle est seulement tempérée par les incompatibilités que les lois établiront : réserve très normale : il est bien évident que les femmes ne peuvent pas être militaires.

Le régime démocratique implique aussi un certain nombre de libertés qui va en augmentant. Dans les premières déclarations, les libertés étaient proclamées sous une forme négative : défense de procéder à des arrestations arbitraires ; ainsi, l'*Habeas Corpus* d'Angleterre. Puis, des libertés positives sont venues : droit d'émettre son opinion, liberté de réunion, etc... Bien entendu, la Constitution espagnole les contient toutes : le consentement à l'impôt (art. 115), la liberté individuelle garantie par une procédure des arrestations (art. 29), l'interdiction du bannissement et la limitation de l'exil à l'intérieur de l'Espagne (art. 42), l'inviolabilité de la correspondance (art. 32) et du domi-

cile (art. 31), la liberté de conscience et de religion (art. 27), la liberté de l'opinion et de sa divulgation par tous les moyens avec la condamnation de la censure, la liberté des éditions et de la presse (art. 34) : la saisie des livres et des journaux ne peut avoir lieu que sur mandat du juge compétent et pour la suspension des périodiques il faut un jugement : il faudra donc qu'il y ait eu auparavant délit : les constituants n'ont voulu limiter les libertés politiques que par l'impartialité judiciaire. L'article 38 reconnaît le droit de se réunir pacifiquement et sans armes ; une loi spéciale réglera le droit de réunion en plein air, c'est-à-dire sur la voie publique, et celui de manifestation : ces deux droits sont donc reconnus implicitement puisqu'ils seront réglementés. Le droit de pétition individuelle et collective aux pouvoirs publics et aux autorités est reconnu par l'article 35, mais il ne pourra être exercé par aucune sorte de force armée. C'est là une restriction indispensable. L'article 36 reconnaît des droits électoraux égaux aux deux sexes : nous l'avons étudié au chapitre II. L'article 31 établit pour tout Espagnol le droit de circuler librement sur le territoire national et d'y fixer sa résidence et son domicile : seul un jugement exécutoire peut l'obliger à en changer. Le droit d'émigration et d'immigration est reconnu en principe par le même article. L'article 33 laisse toute personne libre de choisir sa profession, principe libéral auquel beaucoup de syndicalistes préfèrent maintenant une réglementation corporative comme au Moyen Age, et il reconnaît la liberté de l'industrie et du commerce, sauf les limitations que, pour des motifs économiques et sociaux d'intérêt général, les lois pourront imposer. Cette restriction permettrait de combattre le monopole de fait des cartels et des trusts. L'article 39 stipule que « les Espagnols pourront

s'associer ou se syndiquer librement pour les diverses fins de la vie humaine, en conformité avec les lois de l'Etat. Les Syndicats et les Associations sont obligés de se faire inscrire sur le registre public correspondant, conformément aux lois ». Le syndicat est reconnu par toutes les législations démocratiques modernes.

Voici maintenant un article qui ne vise qu'une catégorie de citoyens : il établit les bases d'un statut général des fonctionnaires, encore inexistant en France. C'est l'article 41, inspiré par les articles 129 et 130 de la constitution de Weimar : il vise à remplacer l'arbitraire par la légalité dans le traitement des fonctionnaires : « Les nominations, les mises en disponibilité et à la retraite des fonctionnaires publics se feront en conformité avec les lois. Leur inamovibilité est garantie par la Constitution. Le renvoi du service, les suspensions et les déplacements n'auront lieu que pour des causes justifiées prévues dans la loi. On ne pourra inquiéter ou poursuivre aucun fonctionnaire public pour ses opinions politiques, sociales ou religieuses. Si le fonctionnaire public, dans l'exercice de sa charge commet une infraction à ses devoirs et fait tort à un tiers, l'Etat ou l'entité que sert ce fonctionnaire seront subsidiairement responsables des dommages et intérêts conséquents ». L'Etat n'est responsable qu'après la constatation de l'insolvabilité du fonctionnaire, contre qui il faudra d'abord avoir recours ; c'est le retour à l'état de droit antérieur. L'article 106 répète ce principe pour les fonctionnaires de l'ordre judiciaire. Une question qui passionna les esprits fut celle des syndicats de fonctionnaires. On est pris entre le désir d'accorder le droit commun aux fonctionnaires et la nécessité de garantir l'ordre et le bon fonctionnement des services publics, que pourrait interrompre une grève organisée

par le syndicat. Les socialistes et les radicaux-socialistes soutenaient la thèse de l'égalité de tous dans une République de travailleurs ; les députés modérés, parmi lesquels M. Alcala-Zamora, la combattaient en tirant argument de la situation spéciale des fonctionnaires. Finalement, on accorda aux fonctionnaires civils, donc pas aux militaires ni à la police, le droit de constituer des associations professionnelles n'impliquant pas d'ingérence dans le service public, et qui seront réglementées par une loi spéciale ; ces associations pourront ester en justice contre les décisions hiérarchiques portant atteinte aux droits des fonctionnaires. Cette représentation par l'organe corporatif est une tendance nouvelle dans le droit, qui empêche devant l'injustice le silence de l'individu isolé et, par conséquent, faible.

En cas de troubles graves, le respect des droits que nous avons examinés pourrait rendre impossible le maintien de l'ordre. C'est pourquoi, si la sûreté de l'Etat l'exige, dans des cas d'une gravité notoire et imminente, l'article 42 permet au gouvernement de suspendre par décret, sur la totalité ou une partie du territoire, la liberté individuelle, celles de libre circulation et de la presse, l'inviolabilité du domicile, les droits de réunion et d'association, et d'appliquer la loi sur l'ordre public (qui date de 1870). Nous avons vu au chapitre II le contrôle qu'exercent alors les Cortes ou, à leur défaut, leur Délégation permanente.

En contre-partie des droits que la Constitution reconnaît aux citoyens, elle leur impose des devoirs, à l'article 37 : « L'Etat pourra exiger de tout citoyen son concours personnel pour des services civils ou militaires, en conformité avec les lois. Les Cortes, sur la proposition du Gouvernement, fixeront tous les ans le contingent militaire ». Cet

article remet à l'Etat des pouvoirs beaucoup trop étendus : théoriquement, il pourrait dans tous les cas, puisque l'article 37 ne fait aucune réserve, imposer n'importe quelle obligation aux citoyens. Sans doute, il n'en sera pas fait usage pour aussi longtemps qu'on peut faire des prévisions ; ce n'en est pas moins, sous le masque de l'entr'aide sociale, une atteinte excessive à la liberté individuelle. Par contre, il est à remarquer que le Statut catalan exprime le vœu que le service militaire ne soit plus obligatoire ; il est piquant de penser que c'est justement un colonel qui est à la tête du gouvernement catalan.

§ 2. — LES QUESTIONS SOCIALES

Nous arrivons maintenant aux dispositions les plus hardiment modernes de la Constitution : ce sont celles sur la famille, l'économie, la culture, comme l'annonce le chapitre II du titre III. Elles sont contenues dans quelques articles très longs.

Le seul article 43 régit la famille : « La famille est sous la sauvegarde spéciale de l'Etat. Le mariage se fonde sur l'égalité des droits pour les deux sexes, et pourra être dissous pour dissentiment mutuel ou sur la demande de l'un des époux qui devra dans ce cas invoquer une juste cause. Les parents ont l'obligation de nourrir, d'entretenir, d'éduquer et d'instruire leurs enfants. L'Etat veillera à l'exécution de ces devoirs et s'oblige subsidiairement à leur exécution. Les parents ont envers les enfants nés hors du mariage les mêmes devoirs qu'envers ceux qui y sont nés. Les lois civiles régleront la recherche de la paternité. On ne pourra inscrire aucune déclaration sur la légitimité ou

l'illégitimité des naissances sur l'état civil des parents, sur les procès-verbaux des inscriptions ni sur aucun acte de naissance. L'Etat assistera les malades et les vieillards et protégera la maternité et l'enfance, faisant sienne la « Déclaration de Genève », ou « tableau des droits de l'enfant ».

C'est la charte de la famille. Les vieilles constitutions proclamaient les droits de l'homme, voici maintenant ceux de la femme et de l'enfant. Les principes de l'article 43 répondent aux idées actuelles sur la famille et l'éducation : l'intervention de l'Etat s'étend de plus en plus ; ces idées amènent une modernisation de la législation espagnole, le Code civil devra être réformé pour qu'il soit en harmonie avec l'égalité des sexes dans le mariage. Ce qui a le plus touché l'opinion est l'établissement du divorce : la question se présente exactement comme en France en 1884, puisque le divorce se heurte au même adversaire, le catholicisme : aussi les députés catholiques Robles et Leizaola tentèrent d'éliminer cette matière de la Constitution. Une loi sur le divorce fut votée peu après la Constitution. L'égalité entre enfants naturels est une conséquence du principe d'égalité. Quant à la déclaration de Genève, c'est l'œuvre d'un congrès privé, proclamant que l'enfant doit être mis en condition de se développer physiquement et moralement.

Voici maintenant les conceptions de la Constitution sur la propriété (art. 44) : « Toute la richesse du pays, quelque soit son maître, est subordonnée aux intérêts de l'économie nationale et affectée au soutien des charges publiques, conformément à la Constitution et aux lois. La propriété de toute sorte de biens pourra être l'objet d'expropriation forcée pour cause d'utilité sociale moyennant indemnité appropriée, à moins qu'en dispose autrement une loi

approuvée par la majorité absolue des Cortes. La propriété pourra être socialisée dans les mêmes conditions. Les services publics et les exploitations affectant l'intérêt commun peuvent être nationalisés dans les cas où la nécessité sociale l'exige. L'Etat pourra contrôler par voie législative l'exploitation et la coordination d'industries et entreprises quand l'exigeront la rationalisation de la production et les intérêts de l'économie nationale. On n'appliquera, en aucun cas, la peine de confiscation de biens ». On ne trouve pas de précédents à cet article dans les constitutions antérieures qui, au contraire, affirmaient le caractère sacré de la propriété privée. Nous sommes en présence de tendances socialisantes ; la réforme agraire de 1932 en fut une application. Sans doute, le principe classique de l'économie libérale a pu conduire à des abus ; en fait, personne ne le défendit aux Cortes : M. Gil Robles exposa plutôt la doctrine de l'Eglise où la propriété n'est qu'un dépôt confié par Dieu et qui ne doit pas servir à des fins égoïstes ; M. Ossorio combattit l'article 44 comme inopportun, au point de vue pratique plus que théorique ; les radicaux, l'Action républicaine, le groupe « au service de la République voulaient qu'on se contentât d'affirmer la fonction sociale de la propriété. Ce qui effraie le plus est la possibilité de la socialisation sans indemnité. Des mesures désordonnées de socialisation ne seront-elles pas bien pires que les abus du droit de propriété absolue ? L'article 44 est un des moins bons, peut-être le moins bon, de la Constitution. Il inquiète les petits propriétaires et risque de les écarter de la République, comme le montrent les élections de Cuenca de mai dernier ; il effraiera les capitaux étrangers dont l'Espagne a besoin ; de l'autre côté, il surexcite les passions des non-possédants qui pourront s'impatiser s'ils n'obtiennent pas

ce qu'ils croiront leur avoir été promis. Il dresse deux classes l'une contre l'autre. Le régime républicain n'est pas encore assez solide pour entreprendre un programme bouleversant l'économie nationale. Quant à la confiscation des biens, ce n'était pas la peine de l'interdire pour la pratiquer contre les partisans du général Sanjurjo.

Les constitutions modernes assurent leur protection au travail qu'elles mettent à l'honneur. Dès son article premier, la Constitution déclare l'Espagne une République démocratique de travailleurs de toute classe, qui s'organise en régime de Liberté et de Justice. On sait à quels débats donna lieu l'expression « République de Travailleurs », proposée par le radical-socialiste Valera, puis par les socialistes. Les adversaires de l'expression y voyaient soit une déclaration sans utilité et un peu ridicule, soit surtout une expression de saveur marxiste, rappelant l'idée de lutte des classes et qui causerait le plus mauvais effet, notamment à l'étranger. Le socialiste Araquistain, son défenseur, répondait que tous ceux qui se livraient à une occupation quelconque étaient des travailleurs et qu'il s'agissait seulement de rendre hommage au travail. Aussi, pour bien montrer que tel était le sens de la phrase, M. Alcala-Zamora fit ajouter « de toute classe » à « travailleurs ». Les articles 4, 6 et 47 jettent les bases de la législation du travail : « Le travail, sous ses diverses formes, est une obligation sociale et jouira de la protection des lois ». Cette proclamation de l'obligation de travailler n'est qu'un hommage rendu au travail ; elle ne sera pas effective, car elle ne prévoit aucune contrainte et, du reste, ce n'est qu'une obligation sociale, ce qui est bien vague. « La République assurera à tout travailleur les conditions nécessaires à la dignité de l'existence. La législation sociale réglementera : les assurances contre la mala-

die, les accidents, le chômage, la vieillesse, l'invalidité et la mort, le travail des femmes et des jeunes gens et spécialement la protection de la maternité ; la journée de travail et le salaire minimum et familial ; les vacances annuelles rémunérées ; la condition de l'ouvrier espagnol à l'étranger ; les institutions de coopération, la relation économo-juridique des facteurs collaborant à la production ; la participation aux entreprises et tout ce qui affecte la défense des travailleurs ». Et l'article 47 « La République protégera le paysan et, à cette fin, légiférera, entre autres matières, sur le patrimoine familial, insaisissable et exempt de toute espèce d'impôts, le crédit agricole, les indemnités pour la perte des récoltes, les coopératives de production et de consommation, les caisses de prévoyance, les écoles pratiques d'agriculture et les fermes d'expérience pour l'agriculture et le bétail, les travaux d'irrigation et les voies de communication rurales. La République protégera les pêcheurs de la même façon ». Ces deux articles contiennent des programmes généreux, dont l'utilité est de moins en moins discutée, mais un peu vague par leur amplitude même. Mais ils ne sont manifestement faits que pour les ouvriers, les employés, les paysans et les pêcheurs. Puisque l'Espagne est une République démocratique de travailleurs de toute classe, pourquoi a-t-on négligé les commerçants, les industriels, les intellectuels ? On aura beau dire, la partie dogmatique a un caractère de classe, opposé au véritable esprit démocratique qui implique l'égalité entre tous les citoyens.

Une nation où le peuple est souverain doit être composée de citoyens éclairés, sans quoi elle risquerait d'être victime des exploiters de l'ignorance populaire. Or, il y a encore 40 % d'illettrés. Aussi, la République cherche à répandre

l'instruction: Elle a fait déjà un gros effort, très louable, en ouvrant de nombreuses écoles. Voici les principes de la Constitution sur la culture et l'enseignement : article 48 : « Le service de la culture est une attribution essentielle de l'Etat et il le prêtera au moyen d'établissements d'éducation unis entre eux par le système de l'école unifiée ». Ecole unifiée ne veut pas dire école unique ; il y aura encore des établissements privés, l'article suivant y fait allusion : école unifiée signifie simplement que les méthodes d'enseignement devront se conformer à des règles uniformes tracées par l'Etat. « L'enseignement primaire sera gratuit et obligatoire ». Ce n'est que la répétition de règles antérieures, mais qui n'étaient pas observées rigoureusement ; la République sera plus stricte. « Les instituteurs et les professeurs de l'enseignement officiel sont fonctionnaires publics. La liberté de la chaire est reconnue et garantie ». Phrase inspirée par le souvenir de l'intransigeance de la Dictature envers les professeurs de faculté, dont beaucoup sont des hommes politiques républicains. « La République prendra les mesures législatives nécessaires pour assurer aux Espagnols sans fortune l'accès à tous les degrés de l'enseignement, afin que cet accès ne dépende que des aptitudes et de la vocation. L'enseignement sera laïque, il fera du travail l'axe de son activité méthodologique et s'inspirera d'idéaux de solidarité humaine ». La laïcité de l'enseignement était à prévoir avec l'arrivée au pouvoir des républicains, plutôt anticléricaux. Naturellement, les députés catholiques l'ont combattue. Quant à l'aide de l'Etat aux étudiants pauvres, elle est conforme au principes d'égalité et les dépenses qu'elle entraînera ne seront pas inutiles, si l'on songe que Pasteur, par exemple, était boursier. La législation scolaire espagnole est celle des démocraties modernes, libérale puis-

qu'elle reconnaît l'enseignement privé et exclut tout sectarisme. L'article suivant réserve à l'Etat la délivrance des diplômes, même dans les établissements des régions autonomes et annonce la réglementation par une loi spéciale de l'âge scolaire, de la durée des études, des programmes et des établissements d'enseignement privés. L'article 50 contient d'abord les règles sur l'enseignement dans les régions autonomes ; nous les avons étudiées au chapitre 1^{er}. En outre, il reconnaît à l'Etat un droit d'inspection suprême sur tout le territoire national et, enfin de favoriser l'extension de la culture espagnole, il prévoit l'établissement de centres d'études et d'enseignement à l'étranger, particulièrement dans les pays hispano-américains ; nous avons déjà vu l'intérêt que leur porte l'Espagne. Enfin, l'article 45 met sous la sauvegarde de l'Etat tout ce qui constitue la richesse artistique et historique du pays, et permet d'en interdire l'exportation et l'aliénation, et de pratiquer les expropriations nécessaires à sa défense. C'est là un noble désir et un moyen de contribuer à la culture nationale.

§ 3. — LA JUSTICE

Le titre VII est consacré à la justice, ainsi que quelques articles dans différents passages, mais qui se rapportent presque tous à la justice politique et que, par conséquent, nous avons déjà vus.

Dans cette matière, la Constitution s'en est tenue aux doctrines traditionnelles. Il y eut peu de débats. Des réformes d'un esprit nouveau furent proposées, mais sans succès : ainsi, la proposition de M. de Madariaga de créer un pouvoir judiciaire autonome, dirigé par un Grand Justicier de la République ; ou celle de M. Royo Villanueva,

permettant de se défendre devant les tribunaux sans avocat ni avoué, ou encore, la déclaration de principes de la justice proposée par M. Barriobero.

Voyons les principes sur la Justice que contient la Constitution. Le principe « *nulla poena sine lege* » est affirmé par l'article 28 qui déclare aussi qu'on ne pourra être jugé que par le juge compétent et conformément à la procédure légale. Ce sont là les garanties d'une justice impartiale. L'article 30 défend à l'Etat de souscrire à des Traités ayant pour objet l'extradition de délinquants politico-sociaux. Cet article, qui fut accepté rapidement sur un amendement, part d'une idée généreuse, mais il risque de mettre l'Espagne en contradiction avec des traités déjà existants. Ce qui est plus intéressant, c'est l'établissement par l'article 101 de recours contre l'illégalité des actes de l'Administration dans l'exercice de sa puissance réglementaire et contre ses actes discrétionnaires constituant excès ou déviation de pouvoir, celui d'un droit de protection des garanties individuelles devant des tribunaux spéciaux, les tribunaux d'urgence, qui, espérons-le, seront plus efficaces que la procédure sommaire promise par des constitutions antérieures dans le même cas.

Nous savons déjà que les tribunaux ayant à appliquer une loi qu'ils estimeraient contraire à la constitution suspendront la procédure et consulteront le Tribunal de Garanties Constitutionnelles (art. 100). La Constitution a voulu que le droit soit toujours prédominant. De même (art. 106), « tout Espagnol a droit d'être indemnisé des préjudices qui lui seraient causés par erreur judiciaire ou par délit des fonctionnaires judiciaires dans l'exercice de leurs charges. L'Etat sera subsidiairement responsable de ces indemnités ».

Le droit pénal moderne est de plus en plus indulgent pour les moins endurcis des coupables et prévoit des condamnations conditionnelles, etc... ; aussi, les constituants ont-ils préféré ces mesures d'indulgence de la loi à celles d'un particulier, fut-il le chef de l'Etat, et le domaine de la grâce et des amnisties est limité comme nous l'avons déjà vu. Enfin, la Constitution n'a pas conservé la suppression de la peine de mort que contenait le projet.

Etudions maintenant l'organisation judiciaire. « La Justice est rendue au nom de l'Etat. La République assurera aux plaideurs nécessaires la gratuité de la Justice ». C'est là une disposition indispensable pour que pratiquement la Justice soit égale pour tous ; il faut, en effet, pour cela qu'elle soit d'abord accessible à tous. L'article 95 dit que l'administration de la justice comprendra toutes les juridictions existantes, qui seront réglementées par les lois. Il limite la juridiction militaire aux délits militaires, au service des armes et à la discipline des Institutions armées. La commission parlementaire l'avait limitée à ces deux derniers cas, et il est regrettable que les Cortes y aient ajouté les délits militaires, dont la liste est fort longue et qui font intervenir la juridiction militaire dans des affaires sans rapport avec l'armée : cette intervention est indigne d'une démocratie et de son armée.

La justice doit être égalitaire ; aussi l'article 95 exclut-il toute juridiction spéciale à des personnes ou à des lieux, sauf en cas d'état de guerre, et il supprime les tribunaux d'honneur, civils et militaires, qui obéissaient trop souvent à des préjugés plutôt qu'au souci de la justice. L'état de guerre est analogue à l'état de siège français et se proclame en cas de troubles.

Le peuple est appelé à collaborer à la Justice au moyen

du Jury (art. 103), supprimé par la Dictature. Les termes de l'article, très larges, prmettraient de faire intervenir le jury en matière civile, ce qui, d'ailleurs, n'est pas désirable, car les jurés manqueraient le plus souvent des connaissances nécessaires.

La Constitution a cherché à donner au corps judiciaire une certaine autonomie en mettant, en quelque sorte, à sa tête le Président du Tribunal Suprême, qui est la juridiction espagnole la plus élevée : ce Président sera désigné par le chef de l'Etat sur la proposition d'une assemblée constituée d'une façon à déterminer par une loi (art. 96) : il est probable que cette assemblée se composera de représentants du monde politique et judiciaire, sur le modèle de celle qu'avait proposée la Commission parlementaire. Le Président du Tribunal Suprême ne sera pas forcément un magistrat, ce qui n'est pas une nouveauté en Espagne : l'exercice de sa magistrature durera dix ans. C'est lui qui, proposera au Ministre, d'accord avec la Salle de Gouvernement, et les assesseurs juridiques que la loi désignera parmi des éléments n'exerçant pas la profession d'avocat, l'avancement et le déplacement des juges, magistrats et fonctionnaires du ministère public. Ce procédé est destiné à assurer l'indépendance des juges.

Le Président du Tribunal Suprême aura d'autres fonctions : il sera attaché, ainsi que le procureur général de la République, avec droit de se faire entendre et de voter, à la Commission parlementaire de la Justice, sans que ceci implique de siéger à la Chambre. Le professeur Pérez Serrano exprime la crainte que, parmi les vingt et un membres de la Commission, les deux fonctionnaires ne soient guère écoutés et que le prestige du pouvoir judiciaire en souffre. En outre, le Président du Tribunal Suprême aura

la faculté de préparer et de proposer au Ministre et à la Commission parlementaire de la justice des lois de réforme de la Justice et des codes de procédure.

Après avoir cherché l'indépendance des juges dans leurs nominations, la Constitution la cherche encore dans l'exercice de leurs fonctions : ils sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi (art. 94), etc... L'article 104 accorde les mêmes garanties au ministère public. Ce qu'a voulu la Constitution est une justice impartiale, véritablement juste : l'indépendance des magistrats n'est qu'un moyen pour cela, et, accordée sans réserve, elle pourrait rendre tyrannique le corps judiciaire. Aussi l'article 99 prévoit-il une responsabilité civile et criminelle des juges, des magistrats et du ministère public, responsabilité que jugera le Tribunal Suprême, assisté d'un jury spécial qu'une loi organisera ; la responsabilité civile et criminelle des juges et du ministère public municipaux n'appartenant pas à la carrière judiciaire ne sera pas de sa compétence, sans que le texte dise qui la jugera ; enfin, c'est le Tribunal de Garanties Constitutionnelles qui connaîtra de la responsabilité criminelle du Président et des Magistrats du Tribunal Suprême et du Procureur général de la République ; mais l'article 99 ne dit rien de leur responsabilité civile.

§ 4. — LA QUESTION RELIGIEUSE

L'Espagne est considérée comme le pays catholique par excellence. La foi y est très vive, bien que l'athéisme fasse des progrès. L'Eglise est une institution qui est sortie du cadre strictement religieux pour devenir nationale. Et c'est ce qui motive l'attitude anticléricale des hommes nouveaux : ils veulent ramener l'Eglise au seul domaine religieux.

Dès son début, à l'article 3, au titre préliminaire, la Constitution affirme que l'Etat espagnol n'a pas de religion officielle. Nous en avons vu une application pratique dans les faits que le Président de la République fait une promesse de fidélité à la République et à la Constitution, mais ne prête aucun serment invoquant la Divinité (art. 72) et que l'enseignement est laïque (art. 48).

Toutes les confessions religieuses seront considérées comme des associations soumises à une loi spéciale (art. 26). L'article 48 reconnaît aux Eglises le droit, sujet à l'inspection de l'Etat, d'enseigner leurs doctrines respectives dans leurs propres établissements. Les commentateurs déclarent que l'inspection de l'Etat sera limitée à l'hygiène des locaux, etc..., mais il aurait été bon que la Constitution le déclare, car le texte tel qu'il est rédigé permettrait à l'Etat de contrôler les doctrines religieuses elles-mêmes, ce qui serait intolérable.

L'article 26 interdit à l'Etat, aux Régions, aux provinces et aux communes d'entretenir, de favoriser ou d'aider économiquement les Eglises, les associations et institutions religieuses. Une loi spéciale devra régler l'extinction totale, dans un délai maximum de deux ans, du budget du Clergé.

L'article 27 proclame la liberté de conscience et le droit de professer et de pratiquer librement n'importe quelle religion. Nul ne pourra être obligé de déclarer officiellement ses croyances. Toutes les confessions pourront exercer leur culte en privé ; les manifestations publiques du culte devront être, dans tous les cas, autorisées par le Gouvernement. Alors que pour toutes les autres matières la Constitution augmente la liberté, en l'affranchissant de formalités, il est pour le moins singulier qu'il faille l'autorisation du Gouvernement lui-même pour une simple proces-

sion traditionnelle, d'autant plus que le Gouvernement, à Madrid, n'est pas du tout placé pour apprécier s'il faut autoriser une procession en Andalousie ou dans l'Aragon. Les cimetières seront soumis exclusivement au pouvoir civil et il ne pourra y avoir de séparation pour des motifs religieux : cette mesure a rencontré une vive opposition chez les catholiques.

La condition de religieux ne modifie pas la personnalité civile ou politique. Ceci est logique dans un Etat de neutralité religieuse. Ce qui l'est beaucoup moins, c'est l'incompatibilité de l'état religieux avec la charge de Président de la République ou du Conseil des Ministres (art. 27, 70 et 87).

L'article 26, très long, contient le statut des ordres religieux. Il prescrit la dissolution des ordres dont les statuts imposent, en plus des trois vœux canoniques, un autre spécial d'obéissance à une autorité distincte de l'autorité légitime de l'Etat, ainsi que la nationalisation de leurs biens qui seront affectés à des fins de bienfaisance et d'enseignement. Cette disposition visait les Jésuites, comme le déclara M. Azaña lui-même, et l'autorité distincte de celle de l'Etat est celle du Pape ; les Jésuites furent, en conséquence, expulsés d'Espagne. Un observateur impartial ne peut que s'étonner que ces religieux, dont beaucoup sont de grands savants, et qui en pratique ne diffèrent pas des autres ordres, soient toujours l'objet de persécutions particulières, en Espagne et ailleurs, et aussi que soit remis à l'appréciation du gouvernement seul la décision de dissolution d'un ordre et de confiscation de ses biens. Les autres ordres seront soumis à une loi spéciale qui devra être votée par les Cortes Constituentes et conforme à six principes qui partent tous de l'idée que les ordres ne doivent exister que

pour la vie purement religieuse et que l'Etat peut les contrôler et, au besoin, les supprimer, pour assurer l'exécution de ce principe : dissolution des ordres qui, par leur activité, constituent un danger pour la sûreté de l'Etat, inscription de ceux devant subsister sur un registre spécial dépendant du ministère de la justice ; incapacité d'acquérir et de conserver, par eux-mêmes ou par personne interposée, plus de biens que ceux destinés, après justification, à leur vie ou à l'accomplissement direct de leurs fins propres ; interdiction d'exercer l'industrie, le commerce ou l'enseignement ; soumission à toutes les lois fiscales du pays ; obligation de rendre annuellement compte à l'Etat de l'usage de leurs biens en relation avec les fins de l'association. L'article 26 se termine en disant que les biens des ordres religieux pourront être nationalisés.

Les passages de la Constitution sur les questions religieuses et aussi le divorce sont ceux qui provoquèrent les débats les plus ardents aux Cortes, et même amenèrent une crise ministérielle et le départ des députés catholiques (octobre 1931). Ils ont causé une émotion immense dans le pays : les catholiques les accusent de persécuter le clergé et de violer les sentiments les plus profonds de la majorité des Espagnols. Placés sur un terrain purement scientifique, nous devons constater qu'ils font une situation spéciale à certains citoyens, ce qui est toujours regrettable dans une démocratie, et que pratiquement ils sont une cause de division parmi les Espagnols.

CHAPITRE IV

La Constitution et le Droit international

Les textes que nous allons maintenant étudier sont parmi les meilleurs de la Constitution. Ils témoignent d'un esprit nouveau de compréhension et de collaboration internationales dont l'Humanité ne peut que bénéficier.

L'article 7 du Titre préliminaire dit que « l'Etat espagnol se confirmera aux règles universelles du Droit international, en les incorporant à son droit positif ». Il faut entendre par règles non seulement les traités, mais aussi les coutumes, si importantes en Droit international, et par universelles les règles admises par la communauté internationale. Il faut estimer, pour que ces règles universelles, aient une valeur positive en Espagne, qu'il n'est pas nécessaire qu'une loi le déclare ainsi, sans quoi l'article 7 n'aurait pas de portée pratique. Nous avons étudié au chapitre 2 l'article 65 qui consacre le principe de l'article 7 : les accords internationaux ratifiés par l'Espagne, inscrits à la Société des Nations et ayant caractère de loi internationale, seront considérés comme partie constitutive de la législation espagnole, qui devra se mettre en harmonie avec leurs dispositions, et les Cortes ne devront pas faire de loi contraire sans les avoir dénoncés. Et l'article 66 retire du domaine du referendum

les lois ratifiant les accords internationaux inscrits à la Société des Nations : l'ignorance populaire pourrait, en effet, nuire à l'évolution internationale qui prépare une Humanité meilleure. Nous avons vu aussi les dispositions de l'article 76 sur l'approbation par les Cortes des projets d'accords sur l'organisation internationale du Travail dans l'année, ou exceptionnellement les dix-huit mois suivant la clôture de la Conférence les ayant adoptés, et sur l'enregistrement à la Société des Nations de leur ratification ainsi que de celle des autres traités internationaux.

L'article 78 cherche à rendre difficile un retrait de l'Espagne de la Société des Nations : le Président de la République ne pourra faire savoir que l'Espagne se retire de la Société des Nations qu'en l'annonçant dans le délai qu'exige le pacte de la Société et moyennant une autorisation préalable des Cortes, exprimée par une loi spéciale, votée à la majorité absolue : ce qu'a voulu dire la Constitution, c'est que l'Espagne ne pourra quitter la Société des Nations (ce qui se produisit sous la Monarchie) qu'en l'annonçant deux ans à l'avance et après avoir satisfait à tous ses engagements, conformément au traité de Versailles.

L'Espagne est le premier pays à avoir constitutionnalisé le principe du pacte Kellogg. Elle l'a même fait en termes plus larges : « L'Espagne renonce à la guerre comme instrument de politique nationale » (art. 6). Mais elle n'a pas renoncé au droit de se défendre, comme le laisse entendre l'article 77, que nous avons vu au chapitre 2, et il y a des allusions à la guerre dans les articles 113 et 114 sur les dépassements de crédits par le Gouvernement.

Plusieurs articles accordent des garanties aux étrangers : ainsi l'article 30 promet une loi qui garantira contre les expulsions abusives ; il accorde l'inviolabilité du domicile

aux étrangers. Ils montrent que l'Espagne moderne veut remplacer le nationalisme étroit du droit d'autrefois par des conceptions généreuses envers tous les hommes. Elle instruit sa jeunesse dans cet idéal : l'enseignement s'inspirera d'idéaux de solidarité humaine (art. 48).

CHAPITRE V

La révision de la Constitution

On distingue trois sortes de constitutions au point de vue de la révision : les unes ne prévoient par leur révision : c'était le cas de la constitution de 1876 ; d'autres font de la révision un acte de la compétence des assemblées législatives ordinaires sans procédure spéciale : ce sont les constitutions souples, par exemple la constitution italienne de 1848 ; enfin les constitutions rigides, les plus nombreuses, ne permettent pas leur modification dans les mêmes conditions que pour la législation ordinaire : la constitution française actuelle exige des formalités spéciales, mais la réforme est l'œuvre du Parlement en exercice ; en Espagne, dorénavant, elle sera l'œuvre des Cortes élues spécialement : la constitution de 1931 a poussé au plus haut point la rigidité constitutionnelle, ce qui est en harmonie avec ses principes démocratiques, car c'est le caractère rigide qui représente le mieux l'idée de la suprématie de la Constitution.

Un seul article, l'article 125, traite cet important sujet qui n'amena pas la discussion qu'il méritait : « La Constitution pourra être révisée sur la proposition du Gouvernement ou du quart des membres du Parlement. Dans les deux cas, la proposition indiquera concrètement l'article, ou les articles à supprimer, réviser ou additionner ; elle suivra les étapes d'élaboration d'une loi et requerra le vote favorable à la réforme des deux tiers des députés en exercice, pendant les quatre premières années de vie constitution-

nelle et la majorité absolue ensuite. Une fois décidée de cette façon la nécessité de la révision, le Congrès sera automatiquement dissous et de nouvelles élections seront convoquées pour avoir lieu dans un terme de soixante jours. La Chambre ainsi élue, fonctionnant comme Assemblée Constituante, décidera de la réforme proposée, et fonctionnera ensuite comme Cortes ordinaires ».

On peut être étonné que le peuple n'ait pas le droit d'initiative pour la révision de la Constitution, alors que c'est en lui que réside la puissance législative (art 51). Mais il aura, en fait, un droit de referendum en votant pour des candidats favorables ou non à la révision, puisque les Cortes seront automatiquement dissoutes. Et, à cause de cela même, il est probable que les initiatives de révision n'aboutiront qu'à la fin des législatures.

On ne peut encore savoir si la Constitution sera, un jour, l'objet d'une révision, mais jusqu'à présent elle n'est pas appliquée : les Cortes actuelles sont toujours les Cortes constituantes élues en juin 1931, le Président de la République a été élu selon le procédé particulier de la première disposition transitoire, et la deuxième suspend plusieurs des garanties constitutionnelles, en donnant un caractère constitutionnel aux lois du 26 août 1931 sur les pouvoirs de la Commission des responsabilités et du 21 octobre 1931 ou loi de défense de la République, qui permet d'empri-sonner, d'exiler, de frapper d'amendes allant jusqu'à dix mille pesetas, de saisir des publications, de fermer les Centres de réunion, de dissoudre les Associations, de briser la carrière des fonctionnaires, toutes sanctions écartées par la Constitution, dans les cas réputés *actes d'agression contre la République*.

CONCLUSION

Telle est la Constitution espagnole du 9 décembre 1931. Elle s'est inspirée des données les plus neuves de la science constitutionnelle et de la science sociale, elle a profité de l'expérience des autres démocraties : elle a adopté le parlementarisme qu'a créé l'évolution politique dans les vieilles démocraties où le Parlement tend à devenir le pouvoir prépondérant ; elle s'est inspirée de la Constitution de Weimar pour organiser la Nation ; aux constitutions les plus récentes, elle a emprunté les dispositions sociales et économiques ; elle s'est rappelée le peu de succès des Chambres auxiliaires, économiques ou corporatives, si prônées en 1920, en Europe centrale, et qui par la suite décurent les espoirs mis en elles, par leur attitude toute de faveur pour les intérêts limités qu'elles représentaient, et de tels organes ne sont point établis dans son texte, tout en étant vaguement ébauchés pour réserver l'avenir ; elle s'est souvenue de la tradition coloniale espagnole en faveur des citoyens des anciennes colonies espagnoles.

On peut ne pas aimer la démocratie, on peut la discuter en théorie. Mais il n'en reste pas moins que c'est aujourd'hui un fait, une réalité avec qui il faut compter, car elle est l'aspiration des masses. Aussi ce qui est l'application des principes démocratiques est-il raisonnable. Rai-

sonnable, donc, la nouvelle organisation nationale espagnole, qui satisfait les désirs des régions particularistes ; raisonnables, les mesures sociales et la diffusion de l'instruction. Ce qui est critiquable, est tout ce qui est dominé par des préoccupations de classe et de parti. Ceci nuit à la République et retarde l'adhésion d'une partie de la Nation. Le nouveau Régime est cependant solide, grâce aux promesses qu'il laisse entrevoir et aussi aux mauvais souvenirs de la Monarchie. Si la République sait établir un équilibre vraiment juste et harmonieux, vraiment démocratique, elle se ralliera toute la Nation.

Lu le manuscrit :
Le Président de la Thèse,

G. GIDEL.

Vu : Le Doyen.
BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie,

CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages historiques

- MORENO ESPINOSA. — Compendio de historia de España, édition revue par Moran, Barcelone 1931.
- ALTAMIRA et CREVEA. — Histoire d'Espagne, Paris 1931.
- BALLESTER. — Histoire de l'Espagne, Paris 1928.
- MALET et GRILLET. — Le XIX^e siècle, Paris.
- Joaquin SAMARUC. — Cien años de Catalanismo, Barcelone 1924.
- Pierre CONARD. — La Constitution de Bayonne, Lyon 1909.
- LAGAILLARDE. — La Constitution espagnole et le régime parlementaire en Espagne, thèse, Toulouse 1906.
- SANTIAGO ALBA. — L'Espagne et la Dictature, Paris 1930.
- LOPEZ DE OCHOA. — De la Dictadura a la Republica, Madrid 1930.
- A. NICOLAS. — Choses vues en Espagne, *Revue des Deux Mondes* du 15 mars 1931.
- A. MARVAUD. — La seconde république espagnole, *Revue des Sciences politiques* d'octobre-décembre 1931.
- Joseph BARTHÉLEMY. — La crise de la démocratie contemporaine : le rivérisme, Paris 1931.

Ouvrages juridiques. 1^e Généraux.

- JOSEPH-BARTHÉLEMY et DUEZ. — Traité élémentaire de droit constitutionnel, Paris 1926.
- MIRKINE-GUETZEVITCH. — Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, Paris 1931.
- The new democratic constitutions of Europe, par Headlam Morley, Oxford 1929.

2^e Spéciaux

- Nicolas PÉREZ SERRANO. — La constitucion española, Madrid 1932.
- GARCIA GALLEG0. — Necesidad de Cortes constituyentes, Madrid 1930.

DIEGO. — Instituciones de derecho civil, Madrid.

SALVADOR CANALS. — L'Espagne, la monarchie et la constitution,
Le Correspondant du 25 janvier 1925.

Crisis del régimen parlamentario, discours prononcé le 3 juin 1923,
par M. Sanchez Guerra.

Textes

Les constitutions modernes, collection Dareste, Paris 1932.

Les constitutions de l'Europe nouvelle, par Mirkine-Guetzévitch, Paris
1928.

OCHOA. — Codigos, leyes y tratados vigentes, Madrid 1890.

AYUSO. — Ley del divorcio, Madrid 1932.

La constitution española de 1931, Madrid 1932.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Histoire Constitutionnelle de l'Espagne

CHAPITRE PREMIER. — <i>Histoire constitutionnelle jusqu'à 1876.</i>	5
§ 1. La Constitution de 1812	5
§ 2. Le règne de Ferdinand VII.....	10
§ 3. Le règne d'Isabelle II.....	13
§ 4. La période démocratique de 1868 à 1874.....	20
CHAPITRE II. — <i>La Constitution de 1876.</i>	27
§ 1. Etude juridique	27
§ 2. L'application de la constitution de 1876.....	36
CHAPITRE III. — <i>La Dictature et la fin de la Monarchie.</i>	43
§ 1. La Dictature	43
§ 2. La fin de la Monarchie	47

DEUXIÈME PARTIE

La Constitution du 9 décembre 1931

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	53
§ 1. Les débuts de la République	53
§ 2. L'élaboration de la Constitution	60
CHAPITRE PREMIER. — <i>La Constitution et la Nation</i>	67
§ 1. L'organisation nationale	67
§ 2. La nationalité	82

CHAPITRE II. — <i>La Constitution politique</i>	86
§ 1. Le pouvoir législatif	86
§ 2. Le pouvoir exécutif	99
§ 3. Le Tribunal de Garanties Constitutionnelles	109
§ 4. Les finances publiques	112
§ 5. Les organes de conseil techniques	117
CHAPITRE III. — <i>La Constitution civique et sociale</i>	119
§ 1. Droits et devoirs civiques des Espagnols	120
§ 2. Les questions sociales	124
§ 3. La justice	130
§ 4. La question religieuse	134
CHAPITRE IV. — <i>La Constitution et le Droit international</i>	138
CHAPITRE V. — <i>La révision de la Constitution</i>	141
CONCLUSION	143
BIBLIOGRAPHIE	145

